

## **AAP 2011 « Université Citoyenne et Solidaire » Région Rhône-Alpes**

### **Projet UNIDAD « Université de l'accès aux droits sociaux » Référence n° 10 025887 TZ 029**

#### **Retour d'expérience sur le « Baromètre du non-recours »**

Rapport qualitatif final  
(après la restitution du 4 février 2013)

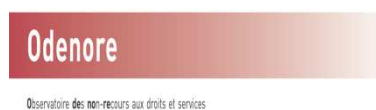
Février 2013

Auteurs : Catherine Chauveaud<sup>1,3</sup>, Pierre Mazet<sup>1,2,3</sup>, Philippe Warin<sup>1,2,3</sup>

1 Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE)

2 Unité mixte CNRS n° 5194 « Politiques publiques, Action politique, Territoires »

3 Maison des Sciences de l'Homme – Alpes du CNRS



## SOMMAIRE

Introduction	3
1. Historique et contenu du projet	5
2. Organisation et fonctionnement des Baromètres du non-recours sur les différents sites	12
3. Les productions des Baromètres du non-recours	15
4. Les Baromètres du non-recours comme instruments d'action publique et vecteurs de participation citoyenne	25
5. Les conditions nécessaires à la démarche des Baromètres	30
Conclusions après restitution du rapport aux acteurs	33
Annexes	36

## INTRODUCTION

Ce rapport qualitatif final présente la démarche expérimentale des « Baromètres du non-recours » qui a été développée dans le cadre du projet « Université de l'accès aux droits sociaux » (UNIDAD), réalisé grâce au soutien financier du programme « Université citoyenne et solidaire 2010 » de la Région Rhône-Alpes. La Fiche de synthèse du projet UNIDAD se trouve en annexe 1.

Il s'agit de rendre compte, chapitre par chapitre, de :

- l'historique de la démarche des Baromètres et son contenu ;
- l'organisation et le fonctionnement des Baromètres sur les différents sites d'expérimentation ;
- les productions et résultats ;
- les Baromètres comme instruments d'action publique et vecteurs de participation citoyenne ;
- les conditions nécessaires à leur extension.

Cette présentation doit permettre d'évaluer les réponses apportées aux deux objectifs du projet UNIDAD<sup>1</sup>,

- Objectif 1 : L'organisation de rencontres/débats pour produire une culture commune sur le non-recours.
- Objectif 2 : Le soutien et l'organisation de dispositifs locaux de veille et d'action pour faciliter l'accès aux droits.

Pour cela, les auteurs du rapport ont choisi de le rédiger sous la forme d'un retour d'expérience. Au terme de ce travail, il s'agit avant tout d'apporter des éléments utiles pour une éventuelle généralisation de cette expérimentation, conçue et mise en œuvre sur cinq sites urbains de l'agglomération grenobloise.

En suivant ce fil directeur, ce rapport opte pour une présentation chronologique pour suivre, tout au long, la construction et l'activité de ces Baromètres. Chemin faisant, il apporte des commentaires et analyses qui permettent de signifier les enjeux des Baromètres, leurs acquis mais aussi leurs limites. Ce déroulement permet aussi d'expliquer pourquoi les intentions initiales du projet UNIDAD, quant au choix des sites d'expérimentation et à la participation de jeunes en Service civique, ont dû être reconsidérées. Aucune n'a été véritablement abandonnée ; une alternative ayant été trouvée à chaque fois.

---

<sup>1</sup> Voir le dossier de candidature à l'appel à projets « Université citoyenne et solidaire 2010 », pp. 12-14.

Ce rapport a pour objectif d'être discuté avec l'ensemble des porteurs du projet, en la présence de la Région Rhône-Alpes et de la Mission régionale d'information sur les exclusions (MRIE). Cela était prévu dans le projet UNIDAD<sup>2</sup>. Par conséquent, une réunion de restitution sera proposée à la Région comme à l'ensemble des acteurs concernés, en même temps que ce rapport leur sera adressé. Elle pourrait avoir lieu au début du 1<sup>er</sup> trimestre 2013, à la Maison des Sciences de l'Homme – Alpes du CNRS ou bien à l'Espace Rhône-Alpes à Grenoble.

A l'issue de cette réunion plénière, le présent rapport pourra être amendé et donner lieu à un document complété qui sera remis sans délais à la Région.

Ce rapport qualitatif final n'engage la responsabilité que de ses seuls auteurs.

*Tous les acteurs de la démarche des Baromètres du non-recours sont vivement remerciés, ainsi que la Région Rhône-Alpes et le CCAS de Grenoble pour leur soutien financier.*

*L'expérimentation réalisée est le résultat des engagements et des efforts de tous les participants. La suite des Baromètres du non-recours est dans leurs mains.*

---

<sup>2</sup> Voir le dossier de candidature à l'appel à projets « Université citoyenne et solidaire 2010 », p. 15.

# 1. HISTORIQUE ET CONTENU DU PROJET

## 1.1. L'initiative du CCAS de Grenoble

A l'origine, la première expérimentation de « Baromètre du non-recours » (B-NR) a été lancée en réponse à une Lettre de cadrage adressée en avril 2009 à l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) par le Vice-président du Centre communal d'action sociale (CCAS) de Grenoble. Cette lettre fixait l'objectif de constituer une plateforme d'accès renforcé aux droits à partir d'un accueil mutualisé entre l'antenne mairie et la Maison des habitants<sup>3</sup> de Villeneuve dans l'équipement « Le Patio », installé au cœur du quartier de l'Arlequin à Grenoble.

Cette demande s'inscrivait dans le Plan d'actions 2009-2014 du CCAS, porteur d'« exigences fortes, qui sont autant de réponses aux besoins d'adaptation de l'action sociale »<sup>4</sup> :

- « volonté de redistribution directe, en faveur des personnes en situation d'exclusion comme des ménages fragilisés ;
- valorisation du sens collectif, face aux mécanismes d'individualisation des aides et des parcours, parce que l'action sociale ne saurait être efficace sans cette part d'engagement. »

Dans cette perspective, l'une des actions du volet « Social-solidarité » concernant les Maisons des habitants était de constituer une « place de village, un espace de solidarité », afin d'« améliorer l'offre publique et favoriser l'accès aux droits des grenoblois ».

Une Fiche projet « Accès aux droits et lutte contre le non-recours sur le secteur 6 de la Ville de Grenoble » finalisée début avril 2010 par le CCAS précisa l'objectif initial de la Lettre de cadrage (voir [annexe 2](#) : Fiche projet CCAS). Elle introduisit aussi un premier élargissement du périmètre de l'expérimentation. En parlant du secteur 6, elle visait, outre la Villeneuve, deux autres quartiers : Village Olympique et Vigny Musset. Et elle fixait en même temps un objectif opérationnel.

En effet, pour réussir à rassembler des agents du CCAS et de la Ville dans un même dispositif (la plateforme d'accès renforcé aux droits à partir d'un accueil mutualisé dans un espace public central dans le quartier de la Villeneuve), il était indispensable de les associer autour d'un objectif commun fort. Pour cela, la question du non-recours aux droits et services, dont le CCAS s'était déjà saisi, fût considérée comme un vecteur de rassemblement au sens où la réalité du non-recours montre à chacun, quels que soient ses missions et son métier, que l'objectif prioritaire commun à tous est l'accès des habitants à leurs droits sociaux. Le développement d'une culture commune d'action sur le non-recours apparut donc comme la solution pour faire de l'accès aux droits un enjeu prioritaire.

---

<sup>3</sup> Nouvelle dénomination des Centres sociaux à Grenoble.

<sup>4</sup> Plan d'actions 2009-2014 du CCAS de la Ville de Grenoble, introduction par le Vice-président du CCAS de Grenoble.

## 1.2. La proposition de l'ODENORE

L'idée d'un Baromètre du non-recours est venue de l'ODENORE, associé dès le départ à la préparation et à la réalisation de cette action expérimentale (voir annexe 3 : Proposition d'ODENORE). Ce partenariat donna lieu à une convention d'étude entre le CCAS de Grenoble et l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, signée le 15 juillet 2010.

Pour rassembler des agents de différents services, il a semblé intéressant et possible de les mobiliser à partir des situations de non-recours que rencontrent leurs publics. La culture commune recherchée pouvait être produite en les associant à une démarche collective de relevé de situations de non-recours et de production de réflexions collectives sur les réponses à apporter.

Proposant de nommer cette démarche participative, « Baromètre du non-recours », l'ODENORE indiqua des objectifs concrets, soit :

- détecter les situations de non recours et de les renseigner ;
- analyser les situations pour comprendre les raisons du non-recours et imaginer des réponses possibles ;
- porter les éléments de mesure, les analyses de situations et les propositions de solutions vers les institutions concernées pour agir globalement et durablement sur les causes.

La participation ancienne de l'ODENORE au groupe de travail sur l'accès aux droits, mis en place en 2005 par la Direction générale de l'action sociale (DGAS), a inspiré cette proposition. Le groupe de travail en question fût à l'origine du dispositif national « Points d'accueil en réseau pour l'accès aux droits » (PARADS). D'ailleurs, le Programme 177 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), consacré aux « Politiques pour l'inclusion sociale », inscrit les PARADS parmi ses Actions. Ces dispositifs existent toujours. Leur but est de réunir sur des micro-territoires une diversité d'acteurs institutionnels et parfois associatifs en vue de repérer les situations de non-recours afin de les traiter au plus vite grâce au réseau d'intervenants ainsi constitué.

Avec le B-NR, l'intervention immédiate sur les situations de non-recours n'est pas un objectif immédiat. En tout cas, s'il a été proposé au tout début par référence au modèle du PARADS, il n'a finalement pas été retenu prioritairement par les acteurs du B-NR. Toutefois, la dynamique des groupes permet à des participants d'échanger des informations sur des cas individuels (concernant une personne ou une famille) pour agir directement dessus ; ces interactions ont lieu indépendamment des réunions des groupes de travail.

En revanche, le B-NR introduit une nouveauté par rapport aux PARADS, en misant sur la structuration d'acteurs collectifs dans le but de produire des analyses de situations, assorties de propositions d'améliorations pour l'ensemble des publics. Grâce au croisement des expériences, le B-NR permet en effet – comme nous le verrons plus bas – d'alerter les institutions et organismes concernés pour qu'ils interviennent, sinon sur les contenus des

droits (un grand nombre relève du législateur), en tout cas sur les processus de mise en œuvre. On sait en effet que le non-recours est en bonne partie produit par les processus d'action et notamment les procédures administratives. C'est ce qu'ont montré aussi bien les travaux précurseurs du chercheur néerlandais, Wim van Oorschot<sup>5</sup>, que la littérature anglo-saxonne sur le *welfare stigma*<sup>6</sup>.

L'idée de construire un B-NR provient aussi de l'importance qui peut être attribuée au suivi du non-recours dans l'évaluation de politiques, programmes ou actions<sup>7</sup>. Parce que le CCAS de Grenoble cherchait à améliorer l'accès aux droits sociaux des habitants du secteur, il a semblé important de lui proposer un outil particulier pour suivre et évaluer les situations de non-recours.

### 1.3. La formulation du contenu du B-NR

La Fiche projet produite par le CCAS reprend la proposition de l'ODENORE dans le but de procéder à la réorganisation attendue autour d'un objectif à la fois clair et rassembleur : la lutte contre le non-recours.

« Le B-NR peut, non seulement, permettre d'évaluer le non-recours à l'offre et son évolution sur le secteur 6 de Grenoble, mais également introduire un dialogue autour des questions de l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours et ainsi de favoriser une culture professionnelle commune sur ces questions. »

Sur le fond, il s'agit de sortir du registre de l'assistance et de la logique du guichet d'aides sociales, pour aller vers la prévention, le lien social et l'animation du territoire. D'une façon générale, cette perspective est au cœur des transformations en cours dans l'action sociale locale aujourd'hui en France<sup>8</sup>. Pour atteindre ce but, la condition est de rassembler différents acteurs de terrain autour d'une question (le non-recours) qui doit les aider à gagner en efficacité pour les publics, en étant solidaires dans leurs pratiques, partant de leurs organisations, métiers et missions.

« Obligatoirement doivent être engagés dans cette action les professionnels titulaires concernés par le projet de mutualisation des accueils sur le secteur 6. Sur la base du volontariat, des acteurs engagés sur le secteur 6 de la ville de Grenoble : conseillère en économie sociale et familiale, écrivain public, avocat, service social personnes âgées et aide sociale légale (assistantes sociales), service de santé scolaire (assistantes sociales), service social polyvalent de secteur (assistantes sociales), les associations, les bailleurs, la police nationale. »

Le déroulement du projet fixe les actions concrètes à réaliser en conséquence :

---

<sup>5</sup> Wim VAN OORSCHOT, Non take-up of social, security benefits in Europe, *Journal of European Social Policy*, 1991, 1 (11): 15-30. Wim VAN OORSCHOT, "Failing selectivity: On the extent and causes of non-take up of social security benefits", in ANDRESS H.J. (ed.), *Empirical poverty research in comparative perspective*, Ashgate, Aldershot, 1998: 101-132.

<sup>6</sup> Philippe WARIN, « Le non-recours par désaccord. *Welfare stigma* et catégorie du non-recours, in JAEGER M. (dir.), *Usagers ou citoyens. De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, pp. 117-136.

<sup>7</sup> Philippe WARIN, « Le non-recours aux droits. Question en expansion, catégorie en construction, possible changement de paradigme dans la construction des politiques publiques », *SociologieS*, mis en ligne le 15 novembre 2012, URL : <http://sociologies.revues.org/4103>

<sup>8</sup> Florence PAGNEUX, « Lutte contre les exclusions. Les CCAS à la recherche de nouvelles réponses », *ASH*, n° 2749, 2 mars 2012, pp. 28-31.

« Action de communication et de mobilisation en direction des professionnels pouvant être volontaires (en particulier par des contacts directs) ; constitution de plusieurs groupes de professionnels et mise en place d'un planning ; temps de réunion et de présentation du projet, du phénomène du non-recours (co-animation CCAS/ODENORE) ; temps de travail et d'échanges (temps collectifs) avec les professionnels sur la question du non-recours sur le secteur 6 (co-animation CCAS/ODENORE) ; élaboration d'un diagnostic partagé entre professionnels (analyse du non-recours sur le secteur 6 et identification des ressources et des freins dans l'accès à l'information et aux droits). La rédaction d'un diagnostic partagé pourrait permettre de fixer une feuille de route pour des actions futures d'amélioration de l'accès aux droits et afin de mieux cibler celles-ci. Cela permettrait également de favoriser une implication forte des acteurs professionnels sur le long terme ; construction d'un outil d'évaluation du non-recours. »

Le projet de B-NR fût lancé officiellement le 15 avril 2010 lors d'une réunion de présentation à laquelle participa une soixantaine d'acteurs professionnels et associatifs du secteur, sur l'invitation du Vice-président du CCAS. Le travail s'engagea concrètement au mois de juin suivant, au travers d'une série de trois premières réunions. Au cours de celles-ci, les co-animateurs désignés (responsables des Maisons des habitants du secteur 6, l'ODENORE et une stagiaire de l'IEP) ont à la fois présenté la question du non-recours, débattu avec les participants, mais aussi réexpliqué et planifié les objectifs opérationnels. Une programmation se mit en place, après que les participants eurent validé les trois grandes étapes de la démarche :

- un repérage structuré et centralisé des situations de non-recours pour une mesure caractérisée du phénomène sur le territoire ;
- une analyse des situations pour une recherche de solutions par la mutualisation des savoirs et des expériences ;
- un retour de cette mesure et de cette analyse vers le CCAS et le Conseil général de l'Isère impliqués par leurs professionnels intervenant sur ces quartiers, afin que les collectivités – pilotes du B-NR – puissent intervenir en connaissance de cause auprès des acteurs concernés (y compris au niveau de leurs propres services).

Ces trois premières réunions ont visé à diffuser et à permettre une appropriation de la question du non-recours, en donnant largement à chaque participant la possibilité de présenter les situations qu'il peut rencontrer dans son quotidien, et d'indiquer les informations qu'il pourrait apporter au groupe. L'objectif était à la fois d'expliquer, d'intéresser et de créer l'échange entre tous, de façon à ce que chacun se sente concerné, s'engage et trouve sa place dans un dispositif dont la dimension collective et interactive a d'emblée été mise en avant.

Pour faciliter la mise en route, les participants ont été répartis en groupes (dans le mélange des fonctions et des appartenances institutionnelles ou associatives). Une bonne trentaine d'acteurs du secteur 6 participa à ces premières séances :

- des conseillères en économie sociale familiale ;
- des écrivains publics ;
- des assistantes sociales ;
- des secrétaires médicales des Centres de santé du secteur ;



- un agent du Point d'information, médiation, multiservices – PIMMS installé dans le quartier Arlequin de la Villeneuve ;
- des responsables associatifs de quelques associations : association des travailleurs sénégalais, association des femmes kurdes, Conseil Consultatif du secteur 6, Kiap et Arc en ciel<sup>9</sup>).

Dès le mois de septembre 2010, les participants furent conviés à participer à l'élaboration d'un outil commun pour procéder à des relevés périodiques des situations de non-recours rencontrées au tout venant dans les pratiques quotidiennes des acteurs. Tests après tests, cet outil a été mis au point, et le « Formulaire du non-recours » qui en résulta fût utilisé à quatre reprises jusqu'en février 2012 (sur des périodes de 2 à 3 semaines à chaque fois). Ce Formulaire est présenté en annexe 4.

Aujourd'hui, grâce au service informatique du CCAS, l'outil conçu sur le secteur 6 est informatisé et accessible en ligne pour les seuls participants aux groupes de travail du secteur 6 et est en voie de l'être pour les 2 autres secteurs grenoblois (le 3 et le 5). Les dépôts se font sur un intranet du CCAS, sécurisé, dont l'accès pour des traitements est réservé à trois acteurs uniquement : la coordinatrice des B-NR sur les 3 sites grenoblois, le responsable du service informatique du CCAS, un chercheur désigné de l'ODENORE. Cela facilite les relevés et l'analyse des situations. Les formulaires en format papier restent encore utilisables pour les acteurs hors groupes qui souhaitent intégrer la démarche sans y avoir participé dès le début.<sup>10</sup>

Conformément au déroulement prévu dans la Fiche projet du CCAS, les séances de travail qui ont suivi de janvier 2011 à juin 2012 (17 réunions dont plus de la moitié en Comité technique de secteur) ont permis la préparation et la réalisation des campagnes d'information (remplissage du Formulaire) et l'analyse des situations relevées pour pointer les causes du non-recours et travailler à la recherche de solutions.

#### **1.4. Une extension de l'expérimentation dans le cadre du projet UNIDAD**

Le CCAS de Grenoble, soucieux d'étendre l'expérimentation menée sur d'autres secteurs, et l'ODENORE, intéressé de tester le dispositif sur d'autres territoires, ont saisi l'occasion de l'appel à projets « Université Citoyenne et Solidaire 2010 » du Conseil régional Rhône-Alpes pour présenter un projet de plus large ampleur. En élargissant l'expérimentation à d'autres territoires, il devenait possible d'analyser, dans des contextes territoriaux différents, les conditions nécessaires pour construire avec efficacité et dans la durée cet outil d'action sur le non-recours.

Dans le projet déposé à la Région, il était envisagé d'enquêter dans les départements de la Drôme et de la Loire. Après des déplacements à Romans (Centres sociaux) et à Saint-Etienne

<sup>9</sup> Cette dernière association est un collectif d'habitants créé pour sortir de l'isolement les habitants du quartier des Géants à la Villeneuve).

<sup>10</sup> Cet élargissement, choix des acteurs du groupe du secteur 5, devrait permettre de tendre vers une plus grande représentativité des situations de non-recours.

(Conseil général), il est apparu que les terrains seraient longs à ouvrir. Par ailleurs, l'implication très forte des chercheurs de l'ODENORE, nécessaire sur chaque site, rendait aléatoire l'extension vers ces départements. Le budget disponible n'aurait pas permis d'assurer tout le temps de travail sur place. Le niveau d'implication indispensable avait été sous évalué au moment de rédiger le projet UNIDAD.

Aussi, avons-nous choisi de nous concentrer sur l'agglomération grenobloise. Ce choix apparaît même meilleur au sens où la proximité des sites facilite l'échange entre les différents acteurs et ainsi l'accumulation des expériences.

Par conséquent, grâce aux moyens de la Région apportés au projet « Université de l'accès aux droits sociaux » (UNIDAD), la démarche du B-NR a été étendue aux territoires suivants, au-delà des quartiers Arlequin, Géants de la Villeneuve, et Village Olympique, Vigny-Musset :

- Secteur 3 de Grenoble : quartiers Mistral, Eaux Claires, Lys Rouge.
- Secteur 5 de Grenoble : quartiers Abbaye, Jouhaux, Teisseire.
- Quartiers Olympiades et Iles-de-Mars de la commune de Pont-de-Claix, puis extension à l'ensemble de la commune.

Ces 12 quartiers sont tous concernés par le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS 2007-2009, reconduit jusqu'en 2014) de l'agglomération grenobloise. Au total, il s'agit de 5 sites d'expérimentation : 3 secteurs de Grenoble, 2 quartiers de Pont-de-Claix.

La Ville d'Echirolles invitée à participer au projet n'a pas pu à ce jour mettre en œuvre son accord de principe.

Sur les nouveaux territoires, la démarche a démarré progressivement courant 2011, pour une mise en route effective au cours du second semestre de cette année-là. Le déroulement suivit celui-ci initié sur le secteur 6 de Grenoble, avec d'abord des séances de présentation de la démarche et de constitution des groupes de travail, puis des séances de production.

Les mêmes objectifs ont été mis en œuvre d'un territoire à l'autre, pour faire de l'action sur le non-recours :

- un axe stratégique prioritaire au sein d'organisations qui ont besoin de réaffirmer leur cœur de métier en renouvelant les termes d'une culture commune ;
- un levier pour opérer des réorganisations institutionnelles en termes de mutualisation de moyens ;
- un outil de gouvernance locale pour rappeler différents partenaires à leurs responsabilités en matière d'accès aux droits, de façon à éviter de supporter des transferts de charges financières quand des publics non pris en charge par ailleurs se tournent par défaut vers leurs guichets.

Une différence notable est à noter cependant sur les secteurs 3 et 5 de Grenoble. Sur ces deux sites, il a été possible d'associer à la démarche des habitants membres d'associations ou de collectifs. Leur participation se poursuit au moment de rédiger ce rapport. Ainsi, le

projet UNIDAD est-il parvenu dans le cadre de la démarche de B-NR à favoriser « la participation citoyenne », pour l'instant sur les secteurs 3 et 5 de Grenoble, sur laquelle l'appel à projets de la Région insistait.

Cette participation est le fait des responsables des Maisons des habitants impliqués dans le pilotage du B-NR :

- Dans un cas, la Maison des habitants associa rapidement à la démarche du B-NR un collectif d'habitants très actif sur le quartier Teisseire, avec lequel un travail était déjà engagé sur l'accès aux droits (on y reviendra plus bas).
- Dans l'autre, la Maison des habitants cherchant à développer ses contacts avec les associations, notamment des groupes de femmes étrangères ou d'origine étrangère investies dans la vie du quartier Mistral, les convia à participer à la démarche du B-NR (on y reviendra également).

## 2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES BAROMETRES DU NON-RECOURS SUR LES DIFFERENTS SITES

### 2.1. L'organisation

#### 2.1.1. Des Comités de pilotage

Sur l'une et l'autre des deux communes, deux acteurs institutionnels pilotent la démarche en lien avec les trois chercheurs de l'ODENORE : ce sont le Vice-présidents et les directeurs ou directeurs adjoints des CCAS, et les responsables pour ces territoires de l'action sociale du Conseil général. En cours de route, le CCAS de Grenoble a désigné l'un de ses cadres pour coordonner le travail des B-NR sur les 3 sites ; cette personne a intégré le comité de pilotage. A Pont-de-Claix participe également au Comité de pilotage une représentante de la Caisse d'allocations familiales.

Le rôle de pilotage est celui attribué habituellement à un maître d'ouvrage. Il s'agit de valider les orientations (objectifs, organisation), de décider des choix (participants aux groupes de travail par site, forme de l'outil coproduit par les participants, résultats du B-NR à porter sur des scènes de négociation). Le portage des résultats vers d'autres acteurs étant éminemment politique, il est du ressort des Vice-présidents des CCAS et des directions concernées du Conseil général de l'Isère.

Au cours de la période, les Comités de pilotage se sont réunis pour des points d'étape. Ces réunions ont associé les responsables des sites. En juin 2012, l'ensemble des acteurs se sont retrouvés à la Maison des sciences de l'Homme – Alpes du CNRS pour la présentation par l'ODENORE d'un rapport intermédiaire, dont les éléments sont intégrés et surtout largement développés et complétés dans ce rapport qualitatif final.

#### 2.1.2. Des Comités techniques

Pour chacun des 3 secteurs de Grenoble et de façon groupée pour les 2 quartiers de Pont-de-Claix des Comités techniques ont été mis en place pour coordonner les activités des B-NR et donc des groupes de travail. Ces comités sont composés :

- sur les sites grenoblois : de la coordinatrice CCAS pour les 3 sites, des directeurs des Maisons des habitants, des trois chercheurs de l'ODENORE impliqués dans le projet UNIDAD. Ces derniers se sont réparti les sites depuis l'extension de la démarche. En cours de route, des adjoints de développement local (ADL) ont été missionnés pour animer, avec l'ODENORE et la coordinatrice des 3 sites, les groupes de travail ; ils suppléent les directeurs des Maisons des habitants auxquels ils rendent compte de la démarche.
- sur les sites pontois : de l' élu chargé des politiques sociales à Pont-de-Claix, la directrice du CCAS, la responsable des Centres sociaux désignée pour la coordination de la démarche B-NR, des deux chercheurs de l'ODENORE intervenant sur la commune.

Le rôle de ces Comités consiste à préparer l'activité des groupes de travail sur les sites : organisation de l'ordre du jour des réunions, planning des réunions, préparation des synthèses des réunions, préparation des campagnes de collecte d'informations, préparation de l'analyse des situations discutée en groupes, rédaction de notes de synthèse et de propositions d'action à destination des Comités de pilotage.

Les Comités techniques sont réunis tant que nécessaire. A plusieurs reprises les réunions ont eu lieu avec des membres des Comités de pilotage (élus Vice-présidents de CCAS, direction générale des CCAS).

## **2.2. Le fonctionnement des groupes de travail sur les sites**

Les groupes de travail sont les lieux de production du B-NR. Ils ont été installés après les premières séances de présentation de la démarche du B-NR. Ensuite, ils se sont réunis régulièrement, en alternant des séances de préparation des campagnes de relevé de situations de non-recours et des séances d'analyse collective des informations recueillies.

Sur chaque site, une animation des groupes de travail a été mise en place, réunissant les acteurs des Comités techniques. Il s'agit de mobiliser les participants, guider les réunions, faire circuler la parole, trouver les accords, soumettre au groupe des synthèses des relevés d'informations et des premières analyses au débat, préparer les notes de travail à rendre aux Comités de pilotage.

L'ODENORE a participé à cette animation et aux différents Comités jusqu'à la fin du projet UNIDAD en décembre 2012. Sur le secteur 6, son rôle a été assez prépondérant le temps que la démarche s'installe. Sur les autres secteurs, la coordination et le secrétariat des groupes ont été plus rapidement pris en charge par les acteurs désignés par les CCAS. Le fait est que sur ces autres sites, les B-NR ne disposaient plus du renfort d'un stagiaire de l'Institut d'Etudes Politiques Grenoble, comme ce fût le cas au début sur le secteur 6.

Pour consolider le travail des groupes, le projet UNIDAD avait prévu de mobiliser des jeunes en Service civique. Dans ce but, une « Fiche Mission » a été présentée et validée par l'Agence Nationale du Service Civique (voir [annexe 5](#) : Fiche Mission soumise à l'ANSC). Les profils souhaités ne correspondaient cependant pas à ceux demandés par ailleurs par les CCAS à l'Agence. Du coup, les B-NR n'ont pas pu trouver ce soutien. Sur ce plan le projet UNIDAD n'est donc pas parvenu à remplir l'objectif proposé d'impliquer des jeunes (voir [annexe 1](#)).

L'animation des groupes s'est voulue très participative, procédant en permanence à des discussions, soit collectives soit en sous-groupes. L'écoute de chacun a été recherchée de façon à faciliter les prises de parole et l'interpellation entre participants. Ceux-ci ont été également sollicités lors des restitutions de résultats devant les groupes ou les Comités de pilotage et techniques.

Lors des premières séances de mise en route, les animateurs ont procédé au moyen de jeux de questions sur les situations de non-recours rencontrées par chacun (voir [annexe 6](#) : Outils d'animation des groupes de travail – Séances de lancement), de façon à permettre la

compréhension et l'appropriation du thème et de la typologie du non-recours<sup>11</sup>, de faciliter la parole en groupe, de commencer à cartographier la multitude des situations possibles.

Ensuite, sur chaque site, il a été décidé de ne pas procéder au remplissage en continu du Formulaire du non-recours. La charge de travail aurait été trop élevée. La solution retenue a consisté à réaliser ces campagnes sur une durée de 2 à 3 semaines, sauf sur le secteur 5 de Grenoble où le lancement prochain de cette phase expérimentale se fera sur 3 mois. Ainsi, plusieurs campagnes ont eu lieu :

- 4 sur le secteur 6 de Grenoble, entre novembre 2010 (1<sup>er</sup> test du Formulaire) et mars 2012 ;
- 1 sur le secteur 5 de Grenoble, de décembre 2012 à janvier 2013 ;
- 1 sur le secteur 3 de Grenoble, en préparation, mais comme sur les autres sites, les séances de lancement ont permis d'identifier de nombreuses situations (hors Formulaires).
- 1 sur les quartiers de Pont-de-Claix, du 26/11/12 au 21/12/2012.

Un récapitulatif de l'ensemble des séances sur les différents sites est présenté en annexe 7.

---

<sup>11</sup> Trois types de non-recours peuvent être distingués :

- La *non connaissance*, lorsque l'offre n'est pas connue.
- La *non demande*, quand elle est connue mais pas demandée.
- La *non réception*, lorsqu'elle est connue, demandée mais pas obtenue.

Cette typologie est compatible avec celle, descriptive, proposée par la CNAF en 1996 (Recherches et prévisions, 43). Celle-ci était fondée essentiellement sur une mesure de l'intensité et de la durée, en replaçant les situations de non-recours dans un processus administratif d'ouverture et de liquidation des droits. Cette typologie initiale avait été développée à partir du modèle d'analyse dynamique du non-recours aux prestations sociales proposé par le chercheur néerlandais, Wim Van Oorschot (1991, 1998). Pour une présentation complète de ces typologies et modèle d'analyse : <http://ODENORE.msh-alpes.fr/documents/ODENOREwp1.pdf>

### 3. LES PRODUCTIONS DES BAROMETRES DU NON-RECOURS

Les productions des B-NR renvoient, d'une part, à la conception du Formulaire du non-recours, qui sert à l'identification des situations repérées par les acteurs, et, d'autre part, à la production d'informations et d'analyses du non-recours. Elles renvoient aussi aux synthèses destinées aux Comités de pilotage pour que les acteurs institutionnels puissent interpeller les structures concernées afin d'apporter des réponses globales aux difficultés pointées.

#### 3.1. La création d'un Formulaire anonymisé du non-recours

Le Formulaire du non-recours conçu sur le secteur 6 (présenté en annexe 4) a servi de matrice pour les autres sites. Dès le départ, tous les participants ont convenu de l'impérieuse nécessité de protéger l'anonymat des habitants concernés par les situations de non-recours et de protéger la confidentialité de ces situations. Le Formulaire a été construit pour répondre à cette double exigence.

Le Formulaire comprend plusieurs rubriques, auxquels correspondent des questions fermées à choix multiples et parfois des questions ouvertes. Ces rubriques portent sur :

- l'identification du répondant ;
- l'objet du non-recours ;
- le principal domaine du non-recours ;
- le type de non-recours ;
- les personnes concernées par le non-recours ;
- les propositions du professionnel ou du bénévole faire à la personne ;
- les remarques à faire remonter au groupe.

La création de cet outil a fait l'objet de nombreuses discussions, qui indiquent deux niveaux de difficultés :

- La difficulté pour les professionnels de procéder au renseignement du Formulaire, du fait du travail supplémentaire que cela représente, mais aussi de la nécessité pour certains d'avoir l'aval de leur hiérarchie et, cela était plus implicite, l'assentiment de leurs collègues dans les services.
- La difficulté pour les représentants des associations de rendre compte au travers du Formulaire du non-recours des situations de non-recours qu'ils peuvent connaître.

Ces difficultés sont à l'origine de l'abandon des associations d'habitants en ce qui concerne le secteur 6. Mais le Formulaire présente aussi l'inconvénient de ne pas répondre immédiatement aux situations. C'est une limite des B-NR, qui à la différence des PARADS n'ont pas pour objectif direct d'intervenir sur les situations individuelles (ou familiales) de non-recours. Par ailleurs, l'une des associations ne participa rapidement plus au B-NR dans la mesure où la démarche ne lui permettait pas de porter ses demandes de moyens vers le CCAS ou la mairie. Dans ce cas, l'abandon ne provient pas de la construction même du B-NR, mais des attentes de cette association.

Cela étant, l'idée d'utiliser ce Formulaire a été acceptée sans difficulté sur les deux autres secteurs de Grenoble. Les Centres de santé l'ont même quelque peu développé pour l'intégrer à leur propre système d'information. Le CCAS de Pont-de-Claix a revu plus substantiellement cette matrice pour l'adapter à son territoire (voir [annexe 8](#)). De plus, pour ce territoire et le secteur 5 de Grenoble, une courte note explicative sur la démarche et ses objectifs a été introduite en première page du Formulaire papier pour les acteurs extérieurs aux groupes de travail souhaitant remplir le document. Malgré des différences, les Formulaires produits sur les différents sites peuvent être accumulés et comparés ; ce qui pourrait être une nouvelle phase de travail, commune à Grenoble et Pont-de-Claix.

Il est important de souligner l'intérêt de procéder par Formulaires électroniques. Cela permet d'éviter un travail de saisie et surtout de faciliter le travail de description quantitative des résultats. Le souhait du CCAS de Grenoble de fonctionner ainsi n'a posé aucun problème aux participants. Au contraire, cela a été un vecteur important d'accroissement du nombre de Formulaires remplis. Ainsi sur le secteur 6 est-on passé progressivement au cours des 4 campagnes de relevé de 17 Formulaires, à 28 et 32, puis à 142 avec l'informatisation. Soit un total de 219 Formulaires entre novembre 2010 et mars 2012. Une quinzaine de nouveaux Formulaires remplis hors nouvelle campagne de relevé ont été déposés depuis.

On peut dire aujourd'hui que cette expérimentation a produit un outil (Formulaire) qui pourrait être repris et développé sur d'autres territoires.

### **3.2. La production d'informations et d'analyses sur le non-recours**

Les Formulaires de non-recours permettent deux types de travaux : d'une part, une quantification des situations de non-recours ; d'autre part, une analyse qualitative des commentaires sur les situations et les solutions apportées, mentionnés en fin de Formulaires. C'est en particulier à partir de l'analyse qualitative que des synthèses assorties de propositions sont remontées vers le Comité de pilotage pour qu'il s'en saisisse en termes d'actions.

#### **3.2.1. Une quantification des situations de non-recours**

Le dépôt des Formulaires sur l'intranet « Baromètre du non-recours » du CCAS de Grenoble permet de produire une analyse quantifiée de ceux-ci. Remarquons cependant que les remontées d'informations donnant lieu à la quantification des situations de non-recours



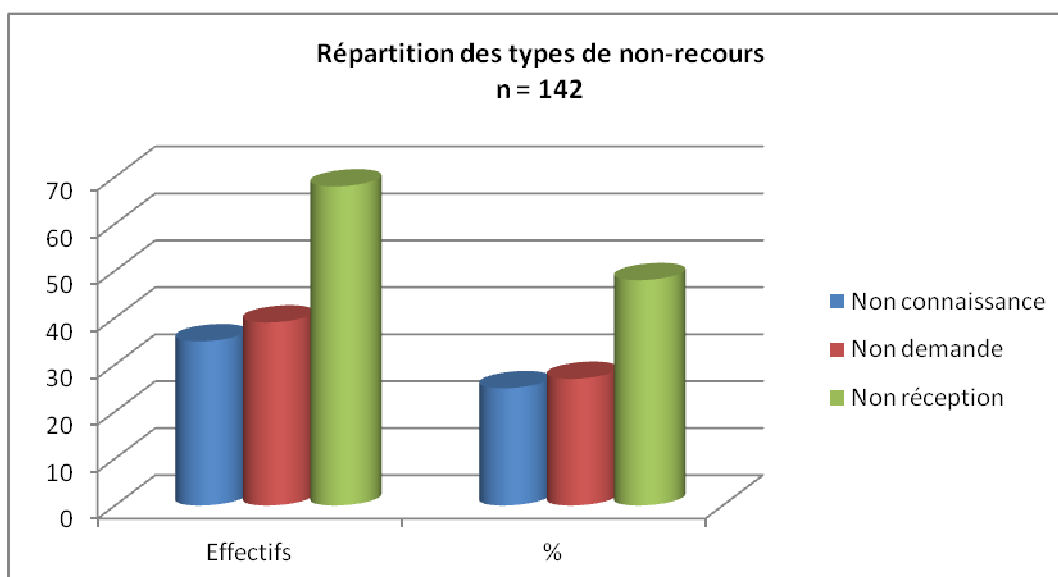
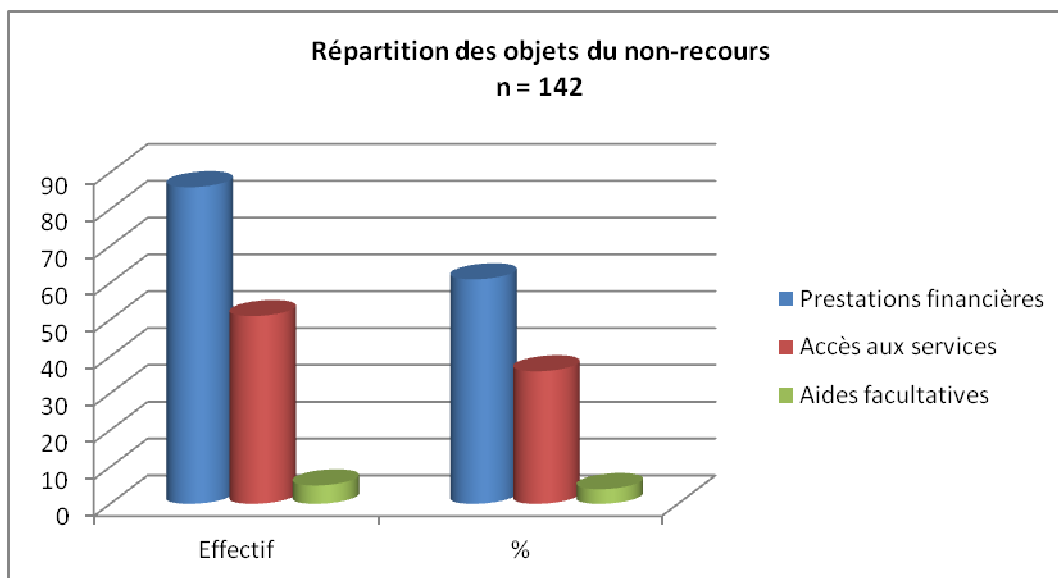
dépendent largement de la composition des groupes. Selon les participants, les situations rencontrées ne sont pas nécessairement les mêmes.

Ainsi a-t-on pu observer, par exemple, comment la mise en route du B-NR sur le secteur 3 de Grenoble rendait compte de situations qui n'avaient pas été nécessairement soulevées ailleurs. Sur le secteur 6, les droits en matière de santé sont souvent mis en avant du fait de la participation active d'acteurs des Centres de santé des quartiers Arlequin et Géants de la Villeneuve. En revanche, sur le secteur 3, les collectifs d'habitants mentionnent en priorité des difficultés avec les bailleurs sociaux et l'Education nationale. En attendant les analyses de situations, on peut dire que les non réponses à des demandes d'interventions techniques dans les logements ou sur le cadre bâti, ou à des demandes de mutations sont au cœur de beaucoup des préoccupations exprimées lors des premières séances de travail. De même, des difficultés pour obtenir des informations sur les choix d'orientation scolaire sont signalées par ces collectifs résidant sur le quartier Mistral.

Les informations ainsi constituées peuvent à terme, au travers de l'accumulation de données, aboutir à une production de statistiques sur le non-recours. Pour cela, il faudrait cependant disposer d'un plus grand nombre de Formulaires. Dans ce but, les acteurs de Pont-de-Claix et du secteur 5 ont décidé d'élargir le recueil de données à des acteurs ne participant pas directement aux groupes de travail. L'accumulation de relevés de situations aura l'avantage de permettre la constitution d'un corpus significatif, non pas représentatif de toutes les situations de non-recours, mais en tout cas suffisamment divers pour fournir dans la durée des indications fiables sur l'ampleur, le contenu et l'évolution du phénomène sur les micro-territoires observés. Au-delà de la production de statistiques descriptives, des analyses de corrélations pourraient être produites, notamment en procédant à des analyses multi-variées. Par exemple, pour caractériser une variable qui interroge en particulier, au regard des autres informations contenues dans les Formulaires.

La présentation quantifiée qui suit porte sur les 142 Formulaires informatisés qui ont pu donner lieu à une première statistique descriptive à partir du traitement permis par la numérisation des relevés de situations sur le secteur 6.

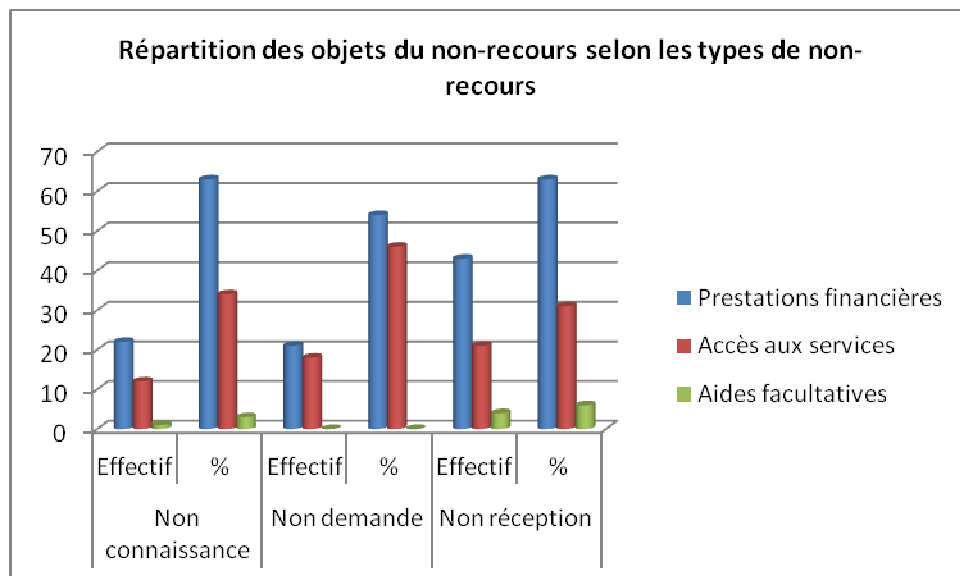
Comme souligné à l'instant, la composition du groupe a des effets sur les résultats. Ainsi, 58% des Formulaires produits lors de cette campagne de relevé de situations proviennent des Centres de santé, notamment des secrétaires médicales puis des médecins généralistes ; 42% d'agents du CCAS, en particulier des assistantes sociales, conseillères en économie sociale et familiale et écrivains publics. Ces deux institutions sont prépondérantes dans le groupe depuis le retrait des associations. Cela agit sur la répartition des situations selon les objets et les types de non-recours, comme le montrent les deux graphiques suivants.



Il apparaît que des demandes engagées pour obtenir des prestations financières n’aboutissent pas ou difficilement, et que des personnes ou des familles ne perçoivent pas, pour un temps sinon durablement, les aides auxquelles elles pourraient prétendre. Ce résultat conduit à s’interroger sur les obstacles en question, qui peuvent relever des personnes elles-mêmes (démarche inachevée, inattention par rapport à une demande administrative, délai non respecté, incompréhension des démarches à réaliser, etc.), mais aussi des services prestataires (retards dus à l’encombrement de l’activité de liquidation de droits, complexité des situations exigeant des contrôles supplémentaires, transferts de dossiers à d’autres organismes, etc.). Vu le nombre de Formulaires portant sur la santé et la dépendance, il s’agit pour beaucoup de non-recours aux dispositifs de l’Assurance maladie ou de la dépendance.

Au-delà des tris à plat, des croisements de variables peuvent être effectués. Ci-dessous, le graphique croise les deux variables précédentes (objets et les types de non-recours). Il rend

compte de l'importance, à la fois, du non-recours à des prestations financières et du non-recours par non réception. Il indique aussi que le non-recours par non demande, moins fréquemment signalé, porte presque à égalité sur les prestations financières et l'accès aux services ; ce qui laisse supposer que ce type de non-recours a des objets plus variés et concerne par conséquent une plus grande diversité de services.



Le groupe a également choisi de comparer les domaines de non-recours en fonction des types, mais aussi les types de non-recours en fonction des participants ayant procédé au relevé des situations. Plusieurs observations en découlent. En particulier, lorsque le non-recours renvoie à l'accès à des formalités administratives, à des aides juridiques, ou aux dispositifs en matière d'autonomie, la question de la non connaissance de l'offre est davantage signalée. Cela apporte une indication intéressante pour une action de prévention du non-recours ; à savoir que dans certains domaines le besoin d'information préalable serait plus manifeste.

	Non connaissance	Non demande	Non réception	Total
<b>Logement</b>	3	1	9	13
<b>Hébergement</b>	0	0	1	1
<b>Santé + Dépendance</b>	18	31	55	104
<b>Formalités administratives</b>	9	2	2	13
<b>Emploi</b>	1	1	0	2
<b>Formation</b>	0	0	0	0
<b>Ecole</b>	0	0	0	0
<b>Périscolaire</b>	0	0	0	0
<b>Loisirs</b>	1	0	0	1
<b>Transports</b>	0	0	2	2
<b>Energie</b>	0	0	1	1
<b>Justice / Aides juridiques</b>	3	0	1	4
<b>APA / Aides à domicile</b>	4	2	4	10
<b>Retraite</b>	0	1	1	2
<b>Autres</b>	1	2	0	3
<b>Total</b>	40	40	76	156

L'observation précédente sur le manque initial d'information est corroborée par les résultats du tableau suivant. On voit en particulier combien les secrétaires du service Personnes âgées et les écrivains publics sont confrontés à des situations de non-recours par non connaissance. Ces professionnels sont au contact direct des populations les plus vulnérables à ce type de non-recours : les personnes âgées et les familles étrangères. Les discussions avec les collectifs d'habitants participant aux B-NR des secteurs 3 et 5 indiquent clairement l'importance de ces professionnels pour permettre à ces populations d'accéder à leurs droits. Ils soulignent les rapports de confiance tissés avec ces professionnels qui les aident à préparer un dossier, rédiger des demandes, rencontrer un service. Un bon nombre de témoignages indique combien les relations avec ces professionnels sont même uniques dans la mesure où c'est à ces seuls professionnels que les personnes confient leurs demandes et tout ce que cela implique comme précisions sur leurs situations personnelles. De ce point de vue, la création à Grenoble de nouveaux postes d'écrivains publics, notamment, indique que l'importance de ces fonctions n'échappe pas aux décideurs.

	Non connaissance	Non demande	Non réception	Total
<b>Secrétaire médicale</b>	6	9	34	49
<b>Médecin généraliste</b>	0	19	11	30
<b>Orthophoniste</b>	0	0	3	3
<b>Coordinatrice infirmières</b>	0	0	1	1
<b>Ecrivain publique</b>	6	1	1	8
<b>CESF</b>	0	1	0	1
<b>Assistante sociale</b>	2	4	12	18
<b>Conseillère aide sociale</b>	2	3	1	6
<b>Sec<sup>aire</sup> sociale Pers âgées</b>	19	2	5	26
<b>Total</b>	35	39	68	142

D'autres résultats peuvent être extraits de ces 142 Formulaires. Il ne s'agit pas ici d'être exhaustif mais simplement de donner un aperçu des possibilités.

Nous devons néanmoins insister sur un autre élément, primordial pour l'interprétation de la nature des résultats. Il s'agit du caractère avéré ou non du non-recours ainsi identifié. Si les situations de non-recours sont avérées, c'est-à-dire vérifiées à partir d'éléments attestant de l'éligibilité au droit en question, alors le B-NR produit une mesure du non-recours. Si les situations ne sont pas avérées, alors le résultat est une estimation.

Au vu des 142 Formulaires, on s'aperçoit que 14% des situations sont déclarées comme avérées par les auteurs des Formulaires ; pour le reste, il n'y a pas de réponse. Tant bien même ce pourcentage de situations avérées croîtrait (il faudra voir ce qu'il en est sur les autres sites et dans le temps), le plus probable est qu'en tendance la part de non-recours avérés restera assez basse. Les participants aux B-NR ne sont pas des agents procédant à l'ouverture de droits ; ils n'ont pas pour mission (ni les moyens) de vérifier l'éligibilité des personnes, sauf quand ils disposent de suffisamment d'éléments administratifs. Dans ces conditions, les B-NR ne seront pas des outils de mesure du non-recours mais des outils de repérage de possibles situations de non-recours. S'ils doivent trouver leur place dans une politique générale de l'accès aux droits sociaux, ce serait donc comme dispositif de première investigation, pour identifier des populations vulnérables au non-recours et signaler des

tendances à l'échelle de micro-territoires urbains (et pourquoi pas périurbains ou même ruraux).

### 3.2.2. Une analyse des Formulaires : le cas de la question de l'information des agents

Parce que la question de l'information des agents au contact direct des habitants est apparue dès le début de l'expérience du B-NR sur le secteur 6 (comme sur les autres d'ailleurs) comme une question essentielle, le groupe de travail s'en est saisi comme thème majeur pour analyser les 142 Formulaires produits lors de la dernière campagne de remontée d'informations.

Les éléments suivants rendent compte in extenso de la note de travail qui fût rédigée par le groupe et adressée à la coordinatrice des B-NR sur les 3 secteurs de Grenoble pour présentation au Comité de pilotage. La note est transmise intégralement de façon à rendre compte du type de synthèse que peuvent produire les groupes. Le document source ne peut cependant être annexé au rapport du fait de son format.

Remarque : des numéros de Formulaires sont indiqués. Ils renvoient aux Formulaires les plus explicites, afin que les acteurs du Comité de pilotage puissent se référer au mieux aux sources le cas échéant.

#### **Les besoins d'information des professionnels**

Retour à partir des relevés de situations (campagne février/mars 2012).

L'examen sélectif des 142 fiches remontées au cours de la campagne de février/mars 2012 indique différents besoins d'information de la part des professionnels. Les observations suivantes sont à discuter en groupe et à compléter au regard des résultats produits par le questionnaire ad hoc mis en circulation en avril 2012.

Ce que montrent les 142 fiches peut être regroupé autour de 2 groupes d'observations (besoins d'informations ; besoins de soutiens), assortis de *commentaires* et de *questions* à discuter :

##### ***Des besoins d'informations :***

- Un besoin d'information permanent sur les dispositifs d'aide de façon à apporter des explications simples et actualisées (Formulaire n° 1-RSA, 12-CMUC).

*Apparemment, les professionnels s'informent par eux-mêmes ; pour autant, cette information ne circule pas nécessairement vers d'autres professionnels. Quelle possibilité de regrouper ces informations actualisées, alors qu'elles ne sont pas forcément formalisées (écrites) ?*

- Un besoin d'information pour comprendre des demandes des administrations (5-courrier CESU, 7-recours CNDAsile+couverture maladie). Et pour savoir si ces demandes sont fondées (Formulaire 9- contrôle CPAM de présence territoriale sur passeport ; Formulaire 14-CMUC procédure déclarative/contrôle).

*Parfois, les professionnels ont besoin d'une information pour interpréter correctement des demandes administratives (en l'espèce des courriers administratifs) mais aussi pour contester (eux-mêmes ou un service/agent ad hoc) les demandes sans fondement réglementaire (problème posé par le Conseiller d'Etat, Jean-Michel Belorgey, et l'ancien Médiateur de la République). Où sont les ressources disponibles, comment les rendre accessibles aux professionnels ?*

##### ***Des besoins de soutien :***

- Un besoin de soutien pour traiter des demandes complexes juridiquement (10-accès CMUC différé malgré contacts avec services sociaux car difficultés linguistiques, 26-comment informer salariés étrangers sur droits

Accident Travail) ou de relais pour faire avancer le traitement administratif de demandes (Formulaires 45-46-47-dossier perdu, 75-heures fournies par prestataire APA<droit accordé, 79-tiers payant non respecté ; Formulaire 110-salaires impayés ; Formulaire 120-relais attendu des délégués du personnel, médecin et inspecteur du travail ; Formulaire 128-accompagnement bilingue nécessaire au suivi du traitement médical).

*Apparemment les professionnels sont démunis : pas le poids institutionnel suffisant, pas de relais institués, pas de soutien spécifique : traduction notamment. Où sont les ressources disponibles, comment les rendre accessibles aux professionnels ?*

Cet examen sélectif des fiches recueillies en février/mars 2012 indique par conséquent que les professionnels ont besoin :

- d'informations actualisées et simples à transmettre ensuite aux demandeurs. Cela concerne l'ensemble des prestations sociales, financières ou non ;
- d'explications ponctuelles pour interpréter des demandes administratives complexes ;
- dans certains cas, de conseils juridiques ou de relais pour contester des demandes administratives abusives ;
- d'un soutien-expert administratif ou juridique pour ordonner une demande complexe (selon les fiches en question, concernant des personnes ou familles étrangères) ;
- de relais pour faire avancer le traitement de dossier : appui hiérarchique (le poids nécessaire de l'institution), relais extérieur, service de traduction.

Remarque complémentaire :

Plus les professionnels sont exposés à une diversité de demandes (cas des écrivains publics par exemple), ou interviennent entre de multiples acteurs (cas des assistantes sociales personnes âgées), plus le besoin d'informations (pour les premiers) et le besoin de soutiens (pour les secondes) paraissent fort.

**Source : Note de travail Groupe B-NR secteur 6 – 15 mai 2012.**

### 3.3. Un usage politique des données et des analyses

Les productions du B-NR du secteur 6 ont conduit le Comité de pilotage, et au-delà la direction du CCAS de Grenoble et son Vice-président, à prendre plusieurs initiatives en direction d'acteurs locaux. Ces initiatives illustrent l'objectif assigné aux B-NR de « porter les éléments de mesure, les analyses de situations et les propositions de solutions vers les institutions concernées pour agir globalement et durablement sur les causes », comme le préconisait l'ODENORE (voir plus haut). Cet usage politique des produits du B-NR mis en œuvre sur ce secteur correspond à l'étape de l'interpellation institutionnelle. La poursuite de la démarche sur les autres sites devrait parvenir au même résultat.

Sur le secteur 6, avant le passage au Formulaire informatisé, près de 80 Formulaires manuels avaient été remplis lors de 3 campagnes de relevé de situations de non-recours. Au cours des séances de travail qui ont permis de les analyser collectivement, des situations sont apparues prioritaires au groupe de travail, du fait de leur fréquence et de leur intensité. Ainsi, à la fin du premier semestre 2011, le groupe a présenté des analyses sur des situations de non-recours aux tarifs sociaux de l'électricité et des transports, mais aussi à une complémentaire santé gratuite ou aidée<sup>12</sup>. A l'appui de ces informations, le Vice-président

---

<sup>12</sup> Signalons ici l'ouvrage de l'ODENORE, *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux* (Paris, La découverte, novembre 2012), dans lequel deux chapitres concernent ces dispositifs, partant d'ailleurs en partie de données produites localement :

du CCAS de Grenoble est ensuite intervenu auprès de l'opérateur local de la distribution d'électricité<sup>13</sup> et de la société mixte de transports en commun (voir encadré).

### **Tarifs de l'énergie et du transport : propositions de juin 2011**

#### ***Remarques complémentaires au document de présentation des résultats :***

Le secteur est davantage concerné par le TPN que le TSS puisque peu de gens ont le gaz de ville sur ces quartiers.

A noter que le TPN n'est pas rétroactif. Une fois les délais passés, on ne peut plus faire valoir son droit même à la moitié de l'année.

Concernant la tarification solidaire TAG, les équipes d'accueil des Maisons des habitants impriment les attestations de paiement CAF pour aider les usagers perdus dans les ballotages administratifs. Mais cela a pour conséquence d'engorger l'accueil des Maisons des habitants.

#### ***Concernant les propositions du collectif :***

Le Vice-président du CCAS de Grenoble s'engage à interpellier la compagnie d'électricité pour veiller à la bonne application de l'automatisme votée depuis peu au niveau national mais aussi pour s'assurer de l'envoi d'un courrier à tous ses usagers précisant la possibilité de bénéficier des tarifs sociaux de l'énergie pour les personnes ayant des ressources inférieures ou équivalentes à celles ouvrant droit à la CMU-C.

Concernant la tarification solidaire, le Vice-président du CCAS transmettra les propositions du collectif (*rectification des erreurs sur le site internet de la société mixte de transports en commun de l'agglomération (SEMITAG) et sur l'affichage dans les arrêts de tram/bus ; installation d'une borne CAF dans les agences de la SEMITAG ; formation des agents des agences au calcul du quotient familial pour les non-allocataires ; information en amont les bénéficiaires, par exemple par SMS, de leur date d'échéance pour éviter les pertes de droit*). D'autre part, il précise que la gratuité sera rétablie pour les personnes âgées en heures creuses dans les mois à venir.

**Source : extrait du compte rendu de la réunion du 28 juin 2011 – B-NR secteur 6. Réunion en présence du Vice-président et de la Directrice adjointe du CCAS.**

En ce qui concerne, l'accès aux droits en matière d'assurance maladie, le groupe a pu formuler des propositions concrètes notamment pour que la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) puisse mieux traiter le non-recours induit par la complexité de situations sociales qui impliquent l'intervention de plusieurs acteurs (médecine du travail, Pôle emploi, CPAM), ou concernent des personnes en Affection longue durée (ALD) ou avec des Indemnités journalières (IJ).

Un peu moins d'un an après, un bilan a été fait de ces initiatives. On s'aperçoit par endroits d'avancées certaines comme le montre l'encadré suivant. Au travers de ces résultats, il apparaît que le B-NR contribue à la régulation des responsabilités institutionnelles, dès lors qu'il sert à rappeler des acteurs à leurs responsabilités vis-à-vis de leurs publics, afin d'éviter des transferts de charge dans la mesure où des droits non perçus d'un côté conduisent des personnes à demander une aide sociale de l'autre.

---

Hélène, Revil, « La CMU : où sont les profiteurs ? », pp. 65-82.

Pierre Mazet, « Les tarifs sociaux de l'énergie : les pauvres doublement pénalisés », pp. 105-122.

<sup>13</sup> Les situations de non-recours ne renvoient pas au tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz, les quartiers de la Villeneuve n'étant pas raccordés au gaz de ville.

## Suites données aux propositions : avancement en avril 2012

**SEMITAG** : Depuis juin dernier la SEMITAG a amélioré les informations qu'elle délivre dans les abribus, sur son site internet et par des écrans dans les trams et bus, concernant l'existence des tarifs solidaires et leur échéance. Elle a aussi corrigé sa 1<sup>ère</sup> version de tarifs sociaux (qui connaissait un important effet de seuil).

**Les bornes CAF** ont une répartition géographique très inégale (rien sur les territoires se trouvant à l'est de la ligne A). En disposer dans les Maisons des Habitants faciliterait les démarches des usagers et irait dans le sens de plateformes d'accès aux droits. Cela permettrait aussi d'accompagner les personnes dans leurs démarches. Le développement des bornes reste à examiner entre le CCAS, la CAF et la SEMITAG.

**GEG** : Le non recours est une des préoccupations de GEG. Il a progressivement été intégré à la convention qui lie le CCAS et GEG (qui fait mention notamment de l'information en matière d'accès aux droits, la maîtrise de l'énergie ou encore l'accompagnement au règlement des factures). Un projet partenarial est en cours sur la lutte contre la précarité énergétique. Une lettre accompagne les factures, où sont apportées diverses informations, dont les tarifs solidarité et leurs critères d'attribution.

Par ailleurs, un décret (2012-309 du 6 mars 2012) a été publié au sujet de l'automatisme de l'obtention des tarifs sociaux, pour les seuls bénéficiaires de la CMUC. GEG et la CPAM sont en réflexion pour la mise en œuvre de cette réglementation.

L'existence du baromètre représente une véritable plus-value pour peser dans les demandes faites auprès de ces institutions et dans les prises de décisions.

**Source : extrait du compte rendu de la réunion du 3 avril 2012 – B-NR secteur 6. Réunion en présence de l'adjointe de la Direction Affaires sociales du Conseil général de l'Isère.**

En revanche, avec la CPAM les résultats sont encore en attente. La raison est institutionnelle ; ce rapport n'a pas à l'identifier plus précisément. Cela étant, la coordinatrice du B-NR sur les secteurs grenoblois a pris l'initiative de mobiliser le conciliateur de la CPAM de façon à lui apporter des constats et propositions intéressants à l'Assurance maladie.

Enfin, avec l'ODENORE et la coordinatrice du B-NR sur les secteurs grenoblois, et en informant les acteurs de Pont-de-Claix, deux rencontres ont eu lieu avec la déléguée départementale de l'ancien Médiateur de la République. Le but était de lui présenter la démarche et de trouver son soutien en direction d'institutions. A ce jour, rien n'a été décidé de ce côté-ci ; la déléguée signifiant le besoin d'attendre les rôles qui lui seront attribués suite à la création du Défenseur des Droits qui a intégré les services de l'ancien Médiateur.



## 4. LES BAROMETRES DU NON-RECOURS COMME INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET VECTEURS DE PARTICIPATION CITOYENNE

Les résultats des B-NR ne sont pas à comprendre au niveau de leurs seules productions en termes de relevés de situations, d'analyses et de propositions, et d'interpellations d'acteurs des politiques. En effet, par leur fonctionnement même, ces outils d'action sur le non-recours trouvent aussi leur place comme « instruments d'action publique » et comme « vecteurs de participation citoyenne ».

### 4.1. Des instruments d'action publique

En observant l'engagement des agents de terrain sollicités par leur hiérarchie, les B-NR paraissent fonctionner comme des « instruments d'action publique ». En effet, les motivations des agents qui s'engagent durablement s'expliquent du fait que le dispositif réussit sur tous les territoires d'expérimentation à produire des effets d'agrégation, cognitifs, et d'appropriation :

- *Des effets d'agrégation*, car les participants acceptent de travailler ensemble sur la question du non-recours.
- *Des effets cognitifs*, car les participants partagent des explications du non-recours.
- *Des effets d'appropriation*, car les participants envisagent des actions nécessaires.

Ces effets sont les caractéristiques mêmes des instruments d'action publique selon l'approche des instruments de politiques comme « institutions sociologiques »<sup>14</sup>. Cette approche étudie les instruments dans leurs intentions et dans leurs effets, analysés en termes de formatage des réalités sur lesquelles agir et des actions à entreprendre en conséquence<sup>15</sup>. C'est donc en particulier le contrôle, de nature cognitive et comportementale, permis par les instruments qui est mis en avant. Les catégories d'action qui diffusent – ici celle du non-recours – alimentent ce processus de contrôle de part leur valeur générique (applicable à un ensemble de situations) et à cause des significations normatives qu'elles portent (pour orienter une diversité de rapports sociaux dans l'accès à l'offre publique). Concrètement, la participation des agents aux B-NR est active et durable lorsqu'ils acceptent de travailler avec d'autres sur une question qui fait sens pour eux, produisent collectivement des explications des situations de non-recours, et peuvent affirmer des hypothèses d'intervention pour prévenir ces situations.

---

<sup>14</sup> Pierre LASCOUMES, Louis SIMARD, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue Française de Science Politique*, 2011, 61 (1), pp. 5-22.

<sup>15</sup> Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005. Chris HOOD, "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2007, 20 (1): 127-144.

Ces acteurs sont convaincus que les personnes ne sont pas responsables de leur situation de non-recours mais bien souvent victimes des systèmes d'action, du fait de leur complexité, de leur fonctionnement et de leurs exigences. Pour certains (généralement les plus jeunes) cela paraît acquis ; pour d'autres, cela paraît plus neuf. La catégorie du non-recours soude alors les groupes d'acteurs au travers des effets d'agrégation, cognitifs et d'appropriation, parce qu'elle valide ce point de vue. En ce sens, nous assistons à l'émergence de « communautés d'acteurs » et le B-NR trouve une première signification en devenant un lieu de production d'une culture commune.

Mais cela ne va pas de soi. Comme le signale Pierre Lascoumes, les « résistances » sont essentielles à étudier pour comprendre le sens des instruments<sup>16</sup>. En effet, les raisons de la non participation vont au-delà de l'inertie des individus, des régulations autonomes en situation de travail et du *turnover* des agents. Elles renvoient parfois à un désaccord par rapport à la représentation donnée par les promoteurs du B-NR de l'action sur le non-recours comme acte prioritaire d'assistance.

La mise en œuvre des B-NR s'est faite partout sur la base d'un volontariat, à l'appui de discours de mobilisation qui vise à établir une chaîne d'équivalences entre agir sur le non-recours, réaffirmer le sens de l'action sociale locale, et modifier les organisations et les pratiques en conséquence. Il s'agit là d'un processus d'acculturation, qui – parce qu'il est normatif – exige une adhésion qui n'a rien d'évident ou d'automatique.

La présentation qui est faite en permanence du non-recours, avec en appui les définitions de l'ODENORE données dès les séances de présentation du projet de B-NR sur chaque territoire, considère très clairement que l'accès aux justes droits ne se discute pas (« les droits justes sont les justes droits ») ; ou dit autrement que ce qui compte et qui n'est pas négociable, c'est l'éligibilité des personnes et non leur mérite. Or, des agents sortent rapidement de la démarche du B-NR parce qu'ils considèrent que l'accès aux droits est « d'abord l'affaire des gens eux-mêmes », « que ces droits existent et que c'est aux personnes et aux familles de s'en préoccuper en premier ». Ils estiment par conséquent que leur institution en fait trop, dans la mesure où cette action sur le non-recours relèverait pour eux de l'assistanat. Les baromètres représenteraient une conception de l'action sociale qui ne leur convient pas dans la mesure où elle conduirait à rétablir une équité générale dans le but aider l'accès aux droits de personnes qui n'en ont pas les moyens ou les capacités.

Un désaccord de principe apparaît, renvoyant sur le fond au débat sur la représentation de la justice sociale qui oppose ceux qui considèrent que les individus doivent être tenus pour responsables de leurs préférences et de leurs buts, à ceux qui estiment que la responsabilité individuelle dépend du degré de choix et de contrôle exercé par l'individu<sup>17</sup>. A noter qu'aux Pays-Bas, un débat de même nature est apparu lorsque des municipalités soucieuses de lutter contre le non-recours ont cherché à automatiser l'ouverture de droits ; cela a d'ailleurs conduit à proposer des réponses graduées, de la simple information adressée aux

---

<sup>16</sup> Pierre LASCOUMES, L'action publique au prisme de ses instruments. De la recherche de performance aux résistances, communication au Congrès de l'Association Suisse de Science Politique, Lucerne, 2-3 février 2012.

<sup>17</sup> Marc FLEURBAEY, Nicolas HERPIN, et al., « Mesurer la pauvreté », *Economie et Statistiques*, 1997, 308-309-310, pp. 23-33.

ménages identifiés en non-recours jusqu'à l'ouverture systématique des prestations manquantes, sans information préalable des ayants droit<sup>18</sup>.

D'une façon générale, l'analyse de ces conflits de normes montre que l'introduction du non-recours comme catégorie d'action constitue un enjeu politique au sens où pour unifier des agents autour d'un objectif commun elle doit agir sur des représentations individuelles de l'assistance qui sont loin d'être homogènes, dans un contexte attisé par les discours sur la fraude aux prestations sociales<sup>19</sup>.

En participant à cette expérimentation clairement située dans une perspective de résolution des problèmes, nous avons pu remarquer comment les B-NR soulèvent d'autres enjeux pour l'action sur le non-recours. En particulier, la synthèse des productions réalisées par les agents montre que leur classement des situations rencontrées est fortement empreint de leurs représentations des publics et de leurs difficultés.

Il est en effet symptomatique que les situations identifiées comme non demandes sont toujours présentées comme étant subies. Les explications sont à chaque fois exposées en termes de stigmatisation, isolement, repli sur soi ou sur le groupe d'appartenance, etc. Sans même poser la question de leur véracité, il est important de noter une certaine absence de recul critique sur ces présentations/interprétations de la part des acteurs. Elles appartiennent aux représentations sociales que ces agents se font de leurs publics et, bien que discutées en séance, elles ne posent pas problème - aucun agent ne propose d'explications sur d'autres plans. C'est probablement l'effet d'un prisme professionnel de la part d'agents qui sont tous des intervenants sociaux (assistants sociaux, conseillers en économie sociale et familiale, agents d'accueil, écrivains publics, etc.).

Or – parce que nous l'avons constaté dans d'autres travaux – les situations de non demande sont parfois volontaires, quand les non-recourants indiquent qu'ils refusent l'offre parce qu'elle est inacceptable, tant dans ses modalités que dans son contenu, ou tout bonnement parce qu'ils ont mieux à faire que de recourir à ce qui est proposé. Dans tous les cas, lorsque la non demande est libre et volontaire (elle peut être parfois subie) il y a une « non-envie » de l'offre. Cette non-envie ne fait pas référence à la non-envie qui requiert qu'aucun individu ne préfère à ce qu'il peut recevoir ce qui est attribué à au moins une autre personne, telle que définie dans les théories libérales solidaristes<sup>20</sup>. Elle renvoie simplement au postulat contenu dans les modèles de solidarité collective dont nous sommes coutumiers, selon lequel les individus sont censés se satisfaire de la redistribution générale censée les protéger ; or à cause de ce postulat la non-envie est un impensé. C'est l'effet de la représentation de l'Etat protecteur : protecteur, notamment parce qu'il saurait mieux que quiconque définir la demande sociale. C'est en même temps l'effet de la représentation du public captif ou assujéti. Ces deux représentations définissent le « social administré ».

Dès lors que les agents ne s'interrogent pas sur l'intérêt de l'offre et sur l'envie des personnes pour celle-ci, les B-NR, tels qu'ils fonctionnent, ne sont pas des lieux où la

---

<sup>18</sup> Marie-Pierre HAMEL, « Les transformations de l'Etat-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux. L'exemple de la municipalité d'Amsterdam », *Recherches et Prévisions*, 2006, (86), pp. 55-61.

<sup>19</sup> ODENORE, *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte, 2012.

<sup>20</sup> Caroline GUIBET-LAFAYE, *Justice sociale et éthique individuelle*, Laval, Presses Universitaires de Laval, 2006.

question de la demande sociale peut être entrevue et par conséquent posée par rapport à la façon dont les personnes ordonnent leurs utilités et leurs préférences. Dans ces conditions la construction des B-NR ne produit aucun changement paradigmatique : elle laisse la définition de l'offre du côté des institutions et dans ces conditions elle n'est pas en mesure de changer le rapport aux ressortissants des politiques. A voir, cependant, ce qu'il en sera par la suite sur ces sites, ou sur d'autres, où des B-NR pourraient être mis en place.

## 4.2. Des vecteurs de participation citoyenne

En fonctionnant aussi comme groupes de parole avec des habitants, les B-NR des secteurs 3 et 5 permettent un rapprochement et un échange entre des professionnels et des habitants, actifs sur leur quartier, en capacité de repérer des situations difficiles, des blocages dans l'accès aux droits et services, une méconnaissance ou incompréhension de l'offre. Les situations individuelles rapportées ne sont pas traitées en groupe, mais leur expression lors des séances contribue au travail collectif.

Sur le secteur 5, les productions des groupes ne s'arrêtent pas à celles présentées plus haut. En effet, le groupe de travail B-NR a pris l'initiative de rédiger un « Mémo pour les personnes de + de 60 ans. Services. Structures. Animations » à l'attention des personnes âgées (voir annexe 9). Du fait de la participation d'un collectif d'habitants du quartier Teisseire (« Stop misère »<sup>21</sup>) au groupe de travail, la question de l'accès aux droits de cette population est apparue rapidement comme un enjeu fort sur lequel travailler. Il apparaît donc que la rédaction de documents de ce type fait partie des productions possibles à partir de la démarche des B-NR.

Sur le secteur 3, par l'écoute et la prise en compte de la parole d'habitants, le B-NR est devenu un lieu de participation citoyenne. Il donne ainsi aux professionnels de la Maison des habitants une possibilité importante pour atteindre des populations vulnérables ou précaires pouvant se trouver dans différentes formes de repli. Cette possibilité aide les professionnels dans leur objectif de nourrir des liens en particulier avec des femmes d'origine étrangère du quartier Mistral qui sont exposées à des formes de repli. Cela a été permis parce que sa principale animatrice sur le secteur était consciente de ces enjeux, mais aussi en mesure de maîtriser les codes des relations avec ces populations. En l'espèce, on peut d'ailleurs s'interroger sur l'intérêt que cet agent de terrain ait en cours de route été écarté du portage concret du b-NR.

La participation de ces femmes au B-NR constitue pourtant un véritable enjeu d'intégration à la ville et à la citoyenneté. Aussi, au moment de rédiger ce rapport, nous apprenons que des habitantes ont rédigé une lettre, envoyée au directeur du CCAS, pour dire tout le bien

---

<sup>21</sup> L'ODENORE a étudié l'action de ce collectif dans deux recherches précédentes :

Catherine Chauveaud, Pierre Mazet, Philippe Warin, *Des fabriques d'accès au(x) droit(s)*, Rapport de recherche pour la DREES/MIRe, ONPES, programme « Droit et pauvreté », ODENORE, novembre 2010.

<http://odenore.msh-alpes.fr/content/des-fabriques-dacc%C3%A8s-aux-droits>

Catherine Chauveaud, Philippe Warin, *Des fabriques de citoyenneté*, Rapport de recherche pour le PUCA, programme « La citoyenneté urbaine : formes d'engagement et enjeux de solidarité », ODENORE, octobre 2009.

<http://odenore.msh-alpes.fr/fabriques-citoyennete>

qu'elles pensaient de la démarche du B-NR et de l'action de son animatrice au sein de la Maison des habitants. Il s'agit d'une initiative spontanée visant à manifester leur satisfaction et l'importance pour elles de participer au B-NR.

De fait, une dynamique est lancée parmi les habitantes, du quartier Mistral en particulier. Depuis, elles demandent à avoir un espace, des cours de français, etc. Elles veulent sortir du quartier, faire des projets, être visibles. Ainsi, viennent-elles d'organiser une manifestation contre la fermeture du magasin *Lidl*. Une autre est prévue, à laquelle les élus se joindront. D'après les professionnels impliqués dans le B-NR, cette participation nouvelle à la vie du quartier est clairement due à la démarche Baromètre. Cela fait partie des conséquences positives du B-NR sur ce secteur et cela démontre l'effet levier de cette expérimentation pour la participation citoyenne.

## **5. LES CONDITIONS NECESSAIRES A LA DEMARCHE DES BAROMETRES**

La mise en œuvre du B-NR est à ce stade suffisamment avancée pour apporter un premier regard sur les conditions nécessaires à son existence et à son développement. Pour éviter tout bilan comparatif entre les secteurs et pour s'en tenir à l'essentiel, les observations suivantes s'abstiennent de distinguer les conditions effectivement réunies et les conditions manquantes. La présentation fait le choix de ne pas spécifier les territoires, mais de recouper les observations sur chacun d'entre eux de façon à rendre compte d'une synthèse.

Aussi procédons-nous par anaphore en répétant ce qu'il est nécessaire de faire, du point de vue des auteurs du présent rapport. Ces conditions sont regroupées selon qu'elles concernent le fonctionnement pratique des groupes de travail ou la dynamique générale du dispositif. Pour faire simple, les unes relèvent de la mise en œuvre concrète, les autres de la maîtrise d'ouvrage.

### **5.1. Les conditions nécessaires au fonctionnement pratique des groupes de travail**

1. Il est nécessaire de savoir expliquer, tant que nécessaire, sans jargon, la notion de non-recours, car celle-ci est nouvelle et abstraite pour beaucoup d'acteurs qui entrent dans le dispositif. Cela suppose une pédagogie et un mode de communication.
2. Il est nécessaire de « donner du temps au temps » pour éviter que la compréhension et l'adhésion immédiates de certains empêchent d'autres de bien entrer dans le dispositif.
3. Il est nécessaire de savoir animer les groupes de façon à faire circuler au mieux la parole entre tous.
4. Il est nécessaire que les animateurs interviennent avec économie et évitent des « montées en généralité » qui n'ont pas lieu d'être.
5. Il est nécessaire que les animateurs soient attentifs à trouver un accord sur l'idée que les droits sont « statutaires » et qu'ils doivent être mis en œuvre sans considérations particulières sur les personnes.
6. Il est nécessaire de penser les outils de relevé des situations de non-recours en fonction des possibilités des participants : Formulaire du non-recours pour certains, groupes de parole avec secrétariat pour produire une trace écrite pour les autres.
7. Il est nécessaire de fixer un calendrier des séances, raisonnable par rapport aux diverses obligations, mais régulier et relativement fréquent (tous les mois et demi ou deux mois).

8. Il est nécessaire d'annoncer les séances par un ordre du jour précis accompagné d'un compte rendu ou d'un relevé de décision de la séance précédente.
9. Il est nécessaire d'organiser la logistique (réservation de salles, photocopies de documents, installation d'un matériel de projection de power-point).

## **5.2. Les conditions nécessaires à la dynamique générale du dispositif**

1. Il est nécessaire de préciser les rôles et les fonctions entre responsables des structures des territoires, responsables de la mise en œuvre du dispositif sur un ou plusieurs territoires, animateurs des groupes, intervenants extérieurs (comme les chercheurs de l'ODENORE).
2. Il est nécessaire de désigner un animateur permanent et principal par territoire, responsable du fonctionnement pratique du dispositif.
3. Il est nécessaire que les autres responsables (directeurs/trices de Maisons des habitants ou de Centres sociaux, coordinateurs du dispositif, ODENORE) n'interviennent pas dans la présidence des séances (suivi des ordres du jour, circulation de la parole, organisation d'un éventuel secrétariat de séance, gestion du temps).
4. Il est nécessaire que des objectifs opérationnels orientent le déroulement du dispositif et qu'à chaque séance l'objectif en cours soit rappelé.
5. Il est nécessaire que les groupes remettent régulièrement aux institutions pilotes des synthèses écrites de leur travail (relevés de situations, analyses des causes du non-recours).
6. Il est nécessaire que les groupes aient un retour régulier des usages faits de leur production par les institutions pilotes.
7. Il est nécessaire de penser à une inter-territorialité des dispositifs pour cumuler les productions et donner une force supplémentaire à l'interpellation des institutions.
8. Il est nécessaire d'associer des acteurs relais pour faciliter l'interpellation.
9. Il est nécessaire d'associer de nouveaux participants pour repérer le plus largement possible les situations de non-recours sur les territoires et renouveler les groupes.

En ce qui le concerne, l'ODENORE estime, après coup, que son rôle aurait plus efficace s'il s'était astreint à attirer l'attention des groupes sur les éléments centraux des échanges, dans les moments clés des réunions. De ce point de vue, peut-être s'est-il trop investi dans l'animation des groupes, même si les conditions l'exigeaient au début, et insuffisamment impliqué dans une position de « maïeuticien », comme on peut l'attendre d'un tiers.

Dans l'analyse précédente des B-NR comme instruments d'action sur le non-recours, l'importance des cultures professionnelles est mise en avant. Or sur ce plan, il aurait été

nécessaire d'attirer l'attention des groupes sur les difficultés de certains participants d'adhérer à la démarche proposée. De même, l'ODENORE est probablement resté trop distant par rapport aux explications apportées par les participants sur les situations de non-recours par non demande.

Il est probable, par conséquent, que la fonction d'animation soit à revoir, en dissociant ce qui relève du fonctionnement des réunions de ce qui relève du processus de production. En même temps, cette remarque amène à souligner la nécessité de consolider le portage des groupes et la coordination de la démarche au niveau des acteurs institutionnels centraux.



## CONCLUSIONS AVANT ET APRES RESTITUTION DU RAPPORT AUX ACTEURS

L'originalité de la démarche des Baromètres du non-recours se situe probablement dans le chaînage qu'elle peut permettre entre connaissance et action. De ce point de vue, ce qui a été expérimenté complète les dispositifs PARADS qui ont pour une part inspiré cette démarche. La possibilité d'interpeller pour agir « en connaissance de cause » va au-delà d'un travail de réparation de cas individuels, pour porter plus globalement sur les systèmes d'action.

Toutefois, pour être véritablement effective, jusque dans la recherche d'impact sur les causes du non-recours, la démarche des B-NR a absolument besoin d'être pilotée par des acteurs suffisamment disponibles et à partir d'objectifs opérationnels progressifs suffisamment expliqués et rappelés. L'une des conditions primordiales de réussite est que les groupes de travail perçoivent clairement que leur production est prise en compte par les pilotes institutionnels. Il ne peut y avoir d'engagement durable des participants sans que ceux-ci voient à quoi leur travail sert concrètement. Cette condition a été rappelée à maintes reprises dans les groupes de travail ; on ne peut qu'insister à nouveau dessus en conclusion de ce rapport.

Au fond, le développement de cette démarche, son éventuelle diffusion au-delà de cette expérimentation, dépend fortement de son portage institutionnel et politique. Au moment où une nouvelle étape de la politique de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale se dessine au plan gouvernemental, cette démarche mérite d'être connue en tenant compte évidemment des conditions qui paraissent indispensables.

L'expérimentation à laquelle a donné lieu le projet UNIDAD, à partir d'une initiative du CCAS de Grenoble relayée par celui de Pont-de-Claix, a répondu assez largement – semble-t-il – aux objectifs de départ. Que ce soit à Grenoble ou à Pont-de-Claix, la diffusion d'une culture sur le non-recours et la constitution d'acteurs collectifs deviennent réalités. Certes, les résultats sont à confirmer et à améliorer, d'autant que les B-NR restent encore fragiles en ce qui concerne le maintien dans la durée des participants. Il a été possible cependant de rassembler des acteurs différents autour d'objectifs communs, de produire collectivement un outil stabilisé, d'apporter des analyses et des propositions utiles pour l'action, de trouver un premier portage sur le plan institutionnel.

Le renforcement au local de cette expérimentation et sa transformation en dispositif pérenne dépend fortement de l'accueil de la démarche des B-NR par les acteurs sociaux responsables de droits, qui peuvent être interpellés par les résultats. Cette étape de l'interpellation est la moins aboutie aujourd'hui. C'est pour cela que l'extension de la démarche à l'échelle de l'agglomération grenobloise représente un enjeu important. Et c'est aussi à cette condition que cette expérimentation locale pourrait diffuser au-delà des territoires d'origine. De ce point de vue, il semble important d'aller dans le sens indiqué par les pilotes grenoblois et pontois de la démarche des B-NR, visant à associer d'autres instances, comme par exemple l'Union départementale des CCAS, mais aussi d'autres acteurs, comme les conciliateurs ou les médiateurs locaux.

Dans ce sens, tout ce qui permettra la mutualisation des productions entre sites constitue certainement pour la suite un objectif prioritaire. Il ne s'agit pas de travailler à une autre échelle que celle des micro-territoires – la production est fondamentalement à ce niveau là – mais de penser l'accumulation des situations et des analyses au-delà de chaque site et même de chaque commune. La question posée est peut être aussi celle de l'Analyse des besoins sociaux, entrée dans les obligations des CCAS et CIAS, qui peut à la fois intégrer la mesure du non-recours dans sa production d'indicateurs et aider à mailler les acteurs de la lutte contre le non-recours à l'échelle d'une agglomération.

Ces conclusions ont été présentées le 4 février 2013 aux acteurs des Baromètres lors d'une séance de restitution à la Maison des Sciences de l'Homme Alpes du CNRS, auprès d'agents, de directeurs de structures (CCAS, Maisons des habitants, Centres sociaux et MRE<sup>22</sup>) et d'un élu. Les échanges, nombreux, ont fait état de l'intérêt de la démarche et de ses limites. D'une façon générale, si celle-ci apparaît largement inachevée, elle est considérée par tous comme présentant des acquis suffisants pour être poursuivie, sous réserve d'aménagements voire de réorientations. Sans procéder ici à un compte rendu exhaustif de cette restitution, plusieurs points se détachent.

La démarche apparaît inachevée dans la mesure où les groupes de travail n'ont pas produit la remontée d'informations attendue, hormis dans une certaine mesure sur le secteur initial. Sur aucun des secteurs la démarche n'a été suffisamment stabilisée pour permettre un fonctionnement régulier dans le temps, donnant lieu aux productions attendues. Dès lors, l'analyse des situations et l'interpellation des institutions ont forcément été lacunaires.

Ce qui a manqué est évoqué dans la partie 5 du rapport portant sur les conditions nécessaires à la démarche des B-NR. Sur ce plan, les échanges au cours de la restitution ont explicité un certain nombre de difficultés. En particulier, la mobilisation des acteurs dans le temps a fait défaut, à la fois par manque de portage suffisant, d'objectifs opérationnels expliqués dans la durée, de rôles clairement établis. La démarche s'est aussi faite piégée par sa présentation initiale sous forme d'expérimentation. L'action sur le non-recours n'a pas été suffisamment présentée comme étant au cœur des missions de l'action sociale locale, ni, par conséquent, la participation au B-NR comme étant une activité régulière des agents.

Ce constat soulève la question du portage politique de la démarche dans des organisations qui ne sont pas nécessairement prêtes voire ouvertes à l'introduction de nouvelles logiques d'action, et qui, dans tous les cas, ont besoin d'y être préparées. La démarche s'est heurtée à différents obstacles et freins propres aux fonctionnements habituels des services concernés, car cette préparation n'a pas eu lieu. L'étape préalable consistant à expliquer le phénomène du non-recours et à indiquer les objectifs du baromètre se révèle après coup très largement insuffisante, alors qu'elle était sans aucun doute cruciale. En l'occurrence, elle n'a pas permis de produire l'adhésion des acteurs à l'idée qu'accompagner vers les droits les populations en difficulté dans leur accès est au cœur de l'action sociale.

Cette conclusion soulève par conséquent la question du changement dans les organisations que sont les CCAS. C'est pour cette raison que tous les participants à la restitution se sont accordés pour dire qu'une telle démarche exige d'abord de travailler sur les postures

---

<sup>22</sup> Mission Régionale d'Information sur les Exclusions.

<sup>24</sup> Le périmètre de ces acteurs sera défini à l'occasion de l'établissement de la liste d'invitation.

professionnelles, à tous les niveaux de la hiérarchie. La question ici est double : elle n'est pas seulement celle des agents de terrain qui peuvent être rétifs au sens de l'action sur le non-recours ; c'est aussi celle des responsables intermédiaires et centraux qui ne tiennent pas compte des compétences affirmées de certains agents de terrain dans l'animation des B-NR comme espaces de production de dynamiques sociales entre professionnels et parfois avec des habitants.

Dans ces conditions, la restitution a indiqué que la poursuite des B-NR demande très probablement un travail préalable certainement lourd de formation, dont le but serait de questionner le sens du travail social dans un contexte de non-recours significatif. Travailler d'abord sur les représentations des différents professionnels paraît d'autant plus nécessaire qu'en ce début d'année 2013, les B-NR étant plus ou moins à l'arrêt, il ne semble guère possible de procéder à une simple reprise de leur activité comme « observatoires in vivo » des situations de non-recours. Sur ce plan, même si les avis ont été partagés lors de la restitution, il n'en demeure pas moins que l'idée initiale des B-NR visant à agir sur les causes à partir de mesures et d'analyses collectives n'a pas été invalidée, malgré toutes les limites de l'expérimentation menée. L'une des questions à poser alors est celle du périmètre d'investigation. Les B-NR peuvent-ils être efficaces en cherchant à identifier de multiples situations de non-recours sur une diversité d'objets ? Ou bien n'ont-ils pas plus de chances d'atteindre le bon régime en rassemblant, dans une activité encadrée et reconnue dans des fonctions assignées, une variété d'acteurs intervenant dans un domaine particulier, défini comme prioritaire par les donneurs d'ordre politique ? Une autre question débattue lors de la restitution est celle des modalités de fonctionnement. La production du « Formulaire du non-recours » était nécessaire pour le repérage et l'analyse des situations. Cet outil a cependant provoqué l'abandon des acteurs associatifs sur certains secteurs. Les B-NR peuvent-ils donc se suffire de ce seul type d'outil ? Ou bien ne doivent-ils pas aussi reposer sur d'autres modalités visant en particulier à aller vers les associations de façon à les impliquer dans le cadre habituel de leur fonctionnement ? L'un des défauts des B-NR est probablement d'avoir été conçu dans une habitude toute administrative du signalement et de l'écrit, alors que pour réussir la démarche devrait être pensée à équidistance des pratiques des différents types d'acteurs.

## **ANNEXES**

<b>Annexe 1 : FICHE DE SYNTHÈSE DU PROJET « UNIDAD »</b>	<b>37</b>
<b>Annexe 2 : FICHE PROJET CCAS DE GRENOBLE</b>	<b>39</b>
<b>Annexe 3 : PROPOSITION D'ODENOIRE</b>	<b>44</b>
<b>Annexe 4 : FORMULAIRE DU NON-RECOURS UTILISÉ SUR LES SITES GRENOBLOIS</b>	<b>46</b>
<b>Annexe 5 : FICHE MISSION SOUMISE À L'AGENCE NATIONALE DU SERVICE CIVIQUE</b>	<b>49</b>
<b>Annexe 6 : OUTILS D'ANIMATION DES GROUPES DE TRAVAIL (SEANCES DE LANCEMENT)</b>	<b>52</b>
<b>Annexe 7 : RECAPITULATIF DE L'ENSEMBLE DES SEANCES SUR LES SITES</b>	<b>56</b>
<b>Annexe 8 : FORMULAIRE DU NON-RECOURS UTILISÉ SUR LE SITE PONTOIS</b>	<b>58</b>
<b>Annexe 9 : MEMO POUR LES PERSONNES DE + DE 60 ANS. SERVICES. STRUCTURES. ANIMATIONS</b>	<b>61</b>

## Annexe 1 : FICHE DE SYNTHÈSE DU PROJET « UNIDAD »

N° de dossier	<i>Ne pas remplir cette case</i>
Titre du projet	« Université de l'accès aux droits » (UNIDAD)
Etablissement	Institut d'Etudes Politiques de Grenoble
Chef(s) de projet	Philippe Warin
Discipline(s)	Science politique, sociologie
Partenaires locaux	CCAS de la Ville de Grenoble ; Service Santé de la Ville de Pont-de-Claix ; Union régionale des Centres sociaux ; MRIE ; Délégation à la Vie Sociale du Conseil général de la Loire.
Autres partenaires	Agence du Service Civique
Synthèse	<p><b>Demande :</b> mettre sur pied une « Université de l'accès aux droits » de façon à contribuer à la diffusion d'une culture de la question du non-recours et à la mise en œuvre de dispositifs locaux de veille et d'action.</p> <p><b>Contexte :</b> institutionnalisation progressive en France du thème du non-recours aux droits ; mobilisation d'acteurs locaux sur la question ; relation démontrée entre non-recours et pauvreté/exclusion.</p> <p><b>Objectifs / attendus</b></p> <p><b>Produire une culture commune.</b> Le projet cherche à partager la question du non-recours avec des professionnels salariés, bénévoles, habitants, jeunes volontaires, pour créer une culture commune. Ce but s'efforce de répondre aux objectifs de la Région cherchant à la fois à « promouvoir un accès à la connaissance » et à « favoriser la production de connaissances nouvelles [sur le non-recours] par un partage de savoirs ». Il ne peut être atteint que si chacun est en mesure d'exprimer ses savoirs et expériences du non-recours.</p> <p><b>Engager des actions de changement.</b> Le projet vise aussi à apporter des outils – coproduits dans le cadre des partenariats de l'ODENORE, en particulier ici avec le CCAS de Grenoble – de façon à prévenir et à agir sur le non-recours. Il s'agit d'aider au développement de réponses collectives, construites en particulier à partir d'une logique participative. De cette façon, le projet met en œuvre cet autre objectif de la Région, qui est d'« engager des actions en lien avec les besoins économiques, sociaux et sociétaux ».</p> <p>Ces buts sont conçus de façon à ce que cette « Université de l'accès aux droits sociaux » participe à la <b>formation</b> de professionnels salariés, bénévoles, d'habitants et de jeunes volontaires du Service civique accueillis dans les structures partenaires. L'idée est de faire de cette Université un lieu d'information et de formation d'acteurs relais dans la prévention et l'action sur le non-recours. Le projet répond de cette façon à l'objectif de la Région visant à « accroître les compétences et connaissances des étudiants [ou d'autres citoyens] et favoriser leur professionnalisation et leur insertion ».</p> <p><b>Projet proposé et durée :</b> Organiser des rencontres/débats pour produire une culture commune sur le non-recours. Organiser (ou soutenir) des dispositifs locaux de veille et d'action pour faciliter l'accès aux droits. Durée : 18 mois.</p> <p><b>Modalités / démarche :</b></p> <p><b>Rencontres/débats : méthodes d'intervention.</b> - Les travaux de l'ODENORE serviront à introduire la question du non-recours, par une série d'incises sur l'histoire de la question et sa circulation internationale, les enjeux sociopolitiques du non-recours, les réponses collectives à l'œuvre. Le but de ces exposés aussi simples que concis est de permettre une circulation des savoirs et des expériences de chacun (citoyens, professionnels salariés, bénévoles). Ces séances de rencontres/débats donneront lieu également à l'exposition de posters présentant les définitions du non-recours, des données statistiques, des situations types et éventuellement à la présentation d'un film réalisé par l'ODENORE en 2009.</p> <p><b>Dispositifs de veille et d'action : méthodes d'intervention.</b> En s'inspirant de l'expérience menée conjointement par l'ODENORE et le CCAS de Grenoble (cf. Présentation du projet), il s'agit d'organiser sur quatre (voire cinq) sites de Rhône-Alpes des dispositifs locaux de production d'informations et d'action, pour agir auprès de populations générales ou particulières, ou dans un domaine précis (logement, formation, santé, accueil de sans papiers, etc.). Ces dispositifs ont pour objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de coproduire avec les professionnels, bénévoles et habitants réunis <i>un inventaire et une analyse des situations de non-recours rencontrées</i> ;</li> <li>- de mettre en place à partir de ces connaissances partagées <i>des actions</i> : <ul style="list-style-type: none"> <li>o de <i>prévention</i> du non-recours auprès de populations apparaissant comme particulièrement vulnérables par la mise en place de réunions d'information, d'accueils renforcés, de personnes relais à l'échelle d'un voisinage ; etc. ;</li> <li>o de <i>négociation de changements</i> à apporter aux appareils gestionnaires, voire à l'offre publique, avec les acteurs institutionnels concernés (organismes sociaux, sociétés de transport collectifs, bailleurs sociaux, etc.).</li> </ul> </li> </ul> <p>Dans la mesure où des jeunes volontaires seront également acteurs de cette Université, leur participation à cette étape opérationnelle devra être définie parmi leurs missions. Dans ces conditions, ce projet aura à s'articuler aux missions confiées à ces jeunes par les structures d'accueil et à leurs éventuels objectifs de formation.</p> <p><b>Implication doctorants / étudiants :</b> jeunes volontaires du Service civique.</p>

	Professionnels salariés, bénévoles, citoyens, jeunes volontaires engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
<b>Territoires concernés</b>	Secteurs 5 et 6 de la ville de Grenoble, ville de Pont-de-Claix, et à définir : un site dans la Drôme, un site dans la Loire.
<b>Budget demandé</b>	<b>Fonctionnement : 31 500 €</b> <span style="float: right;"><b>Investissement : 0 €</b></span>

<b>Fiche-projet</b> <b>Accès aux droits et lutte contre le non-recours sur le secteur 6 de la ville de Grenoble</b>
--

## I. Préambule

### 1. Dans le plan d'action du CCAS 2009/2014

#### Les enjeux affirmés

- ◆ Renforcer l'accès aux droits et la lutte contre la misère cachée dans les quartiers.
- ◆ Faire des Maisons des habitants des lieux significatifs de vie sociale et développer l'idée de place du village, d'espace de solidarité

#### En lien avec ces enjeux, les orientations prises

- ◆ Renforcer et améliorer l'offre publique d'accueil et d'information des publics
- ◆ Mutualiser les accueils des antennes de mairie et des Maisons des habitants

### 2. Sur le secteur 6 de la ville de Grenoble

#### Une question partagée par les structures et associations du secteur : le phénomène du non-recours à l'offre publique

Plus spécifiquement, une forme particulière de non-recours, la **non demande**, est un risque identifié sur le secteur et peut être attribuée à un **repli par rapport à l'offre publique**. Par conséquent, les questions posées sont celles de **l'adéquation de l'offre** avec la demande et de **la méfiance et la peur ressenties** par les personnes face aux institutions publiques, et plus particulièrement **face aux services sociaux** ; ceux-ci peuvent également apparaître comme stigmatisant.

Le "non-recours à l'offre" est une question qui est partagée par les structures et associations du secteur.

#### Un enjeu fort lors de la mutualisation des accueils : partager un même intérêt pour l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours

Les cultures et pratiques professionnelles peuvent se différencier quant à la prise en compte et l'identification du phénomène du non-recours. **L'intérêt pour l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours doit être partagé par l'ensemble des professionnels** (Maison des habitants, antenne de mairie, associations), **en particulier lors de la mutualisation de structures différentes** (afin que celles-ci ne soit pas une simple cohabitation), **plus généralement sur l'ensemble du secteur 6** (partager une culture et des pratiques professionnelles communes quant à l'accès aux droits et au phénomène de non-recours, dans le but de favoriser une communication et des pratiques en réseau entre les différents professionnels et structures).

## II. Objectifs

La mutualisation des accueils, Maison des habitants Arlequin et antenne de mairie situés tout deux dans le Patio, a été identifiée comme un enjeu fort sur le secteur 6.

La création d'une plateforme d'accès aux droits devrait pouvoir s'appuyer sur la mutualisation de ces structures. Il s'agit également, par la mutualisation de structures ou services différents, de capter des publics qui ne seraient pas venus autrement et ainsi de pouvoir identifier des situations de non-recours.

### **1. Objectifs généraux**

**A/** Faire en sorte que la problématique de l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours deviennent une problématique partagée, reconnue et portée par l'ensemble des acteurs sur le secteur 6.

**B/** Favoriser l'accès aux droits des habitants du secteur 6 en constituant une plateforme d'accès aux droits renforcés (une place du village, un espace de solidarité)

### **2. Objectifs opérationnels**

**A/ 1.** Développer une culture professionnelle commune quant au phénomène du non-recours sur le secteur 6 en général, spécifiquement lors de la mutualisation des accueils dans le Patio (connaissance et identification du non-recours ; partage des pratiques professionnelles sur la question de la lutte contre le non-recours)

**2.** Mesurer le non-recours et son évolution sur le secteur 6 de Grenoble en s'appuyant sur les réseaux d'acteurs professionnels du secteur 6 (placer les acteurs professionnels au cœur de la démarche, et ainsi les mobiliser et les impliquer fortement dans le long terme)

**3.** Construire de manière partagée (par les professionnels du secteur 6) un outil permettant la mesure du non-recours sur le secteur, le suivi de son évolution, un échange et un dialogue permanent autour des pratiques professionnelles communes à mettre en place dans la lutte contre le non-recours

**B/ 1.** Mettre en place une plateforme d'accès aux droits où la multiplicité des services proposés amène les personnes à découvrir des services qu'ils ne consultent pas habituellement (notamment les services sociaux) en initiant un partenariat élargi aux structures associatives du secteur

**2.** faire de l'accueil un espace vivant, non stigmatisant, où les personnes pourraient simplement venir pour discuter et échanger en buvant un café

**3.** Mettre en place un accueil permettant de fournir à l'utilisateur une information globale sur ses droits et les services auxquels il peut s'adresser : créer des postes d'accueil non différenciés selon les structures

**4.** Mettre en place un accueil permettant d'effectuer un premier diagnostic global de la situation de l'utilisateur, pour l'orienter vers les bons interlocuteurs, pour repérer des situations de non-recours (complets ou partiels)

## **III. Proposition d'actions :**

### **A/ le "baromètre des professionnels"**

#### *Démarche générale*

Un "baromètre des professionnels" peut, non seulement, permettre d'évaluer le non-recours à l'offre et son évolution sur le secteur 6 de Grenoble, mais également introduire un dialogue autour des questions de l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours et ainsi de favoriser une culture professionnelle commune sur ces questions.

#### **♦ Première phase : construction d'un "baromètre des professionnels"**



- comme outil de mesure de la non-demande et de son évolution et comme outil pouvant faciliter l'échange de perceptions et d'informations sur le non-recours entre professionnels (issus de différentes structures).

Comment est-ce que le non-recours est perçu sur le terrain par les professionnels ?  
Comment est perçue la problématique du non-recours ?

*Publics ciblés :*

- Obligatoirement doivent être engagés dans cette action les professionnels concernés par le projet de mutualisation des accueils sur le secteur 6
- Sur la base du volontariat, les professionnels de l'action sociale engagés sur le secteur 6 de la ville de Grenoble et présent dans les Maisons des habitants :
  - conseillère en économie sociale et familiale
  - écrivain public
  - avocat
  - service social personnes âgées et aide sociale légale (assistantes sociales)
  - service de santé scolaire (assistantes sociales)
  - service social polyvalent de secteur (assistantes sociales)

*Déroulement*

- action de communication en direction des professionnels ; temps de réunion et de présentation du projet, du phénomène du non-recours
- constitution d'un groupe de professionnels et mise en place d'un planning
- temps de travail et d'échanges avec les professionnels sur la question du non-recours sur le secteur 6 (des temps individuels et collectifs)

♦ **Deuxième phase : élaboration d'un bilan partagé entre professionnels (analyse du non-recours sur le secteur 6 et identification des ressources et des freins dans l'accès à l'information et aux droits)**

- Quelles sont les situations de non-recours identifiées comme telles sur le secteur 6 de la ville de Grenoble ?
- quelles sont les difficultés d'accès aux droits ?
- Quels sont les moyens, les ressources qui existent et qui favorisent l'accès aux droits ?

La rédaction d'un bilan partagé pourrait permettre par la suite de se fixer une feuille de route sur laquelle se baser pour des actions futures d'amélioration de l'accès aux droits et afin de mieux cibler celles-ci. Cela permettrait également de favoriser une implication forte des acteurs professionnels sur le long terme.

♦ **Evaluation**

- nombre et "métiers" des professionnels engagés dans l'action
- nombre de réunion
- les points partagés a priori et a posteriori entre les professionnels sur le non-recours
  - le bilan en lui-même
  - un questionnaire adressé aux professionnels participant à l'action sur leur souhait de continuer ce type d'action par des temps réguliers de réunions ou d'ateliers sur le thème du non-recours et de l'accès aux droits, sur le fait d'échanger à intervalles réguliers sur cette problématique, pour évaluer les changements et construire à chaque fois un bilan partagé.

**B/ La plateforme d'accès aux droits : un espace élargi et non stigmatisant d'accueil, d'information et d'orientation**

## ♦ **1. La plateforme d'accès aux droits : à la fois un espace d'accueil et une place privilégiée pour les associations**

### *Démarche générale*

Il s'agit d'attirer et de capter des publics en passant par d'autres chemins en créant un espace d'accueil non stigmatisant.

### *Déroulement*

- se centrer sur des partenariats avec des structures associatives axées sur des offres de loisirs (pour les adultes ou enfants) ou/et sur des offres d'aide à la scolarité
- proposer à ces associations d'avoir un espace au sein de la plateforme d'accès aux droits (par exemple sous forme d'affichage, de documentation, de personnes de l'association présentes sur les lieux) en axant notre propos sur le fait que ces associations peuvent être des relais efficaces et complémentaires d'une action publique visant à lutter contre le non-recours
- proposer à ces associations des formations ou des ateliers sur la thématique de l'accès aux droits et du non-recours

### *Publics ciblés:*

- les associations du secteur 6 proposant une offre culturelle, de loisirs et d'aide à la scolarité

### *Evaluation*

- nombre d'associations présentes
- nombre de formations ou d'ateliers mis en place
- nombre de personnes venues pour les associations, et qui dans le même temps ont pu s'informer ou être informées sur des aides sociales et l'accès aux services sociaux.

## ♦ **2. La plateforme d'accès aux droits : à la fois un espace d'accueil et un café social**

### *Démarche générale*

Il s'agit de créer un lieu convivial en intégrant à la fonction d'accueil, d'information et d'orientation un espace ayant la forme d'un café social, où peuvent se rencontrer les habitants et les professionnels de manière détendu et neutre. Créer un véritable lieu de rencontres.

### *Déroulement*

- Dans l'aménagement de l'espace, de façon à créer un espace convivial, un café social :
  - des espaces ouverts avec tables, chaises, fauteuils
  - des espaces plus fermés, plus confidentiels avec des séparations décoratives (par exemple avec des plantes ou des panneaux réservés à l'exposition de peintures ou autres œuvres d'arts)
  - possibilités de faire du café, du thé, des jus de fruits, proposer des gâteaux
  - des journaux, des magazines
- Les horaires d'ouvertures : identiques à ceux d'un lieu d'accueil plus formel
- Présence des professionnels sur les lieux :
  - des temps de présence obligatoire pour rencontrer les habitants

### *Publics ciblés*

- tous les publics

### *Evaluation*

- nombre de personnes
- satisfaction des habitants
- pour les professionnels : nombre de personnes rencontrés ; nombre de personnes spécifiquement informés et/ou orientés vers un service.

◆ **3 et 4. La plateforme d'accès aux droits : un espace d'information, de diagnostic et d'orientation non différencié selon les structures partenaires (antenne de mairie, Maison des habitants, service du conseil général)**

*Démarche générale*

Il s'agit de proposer aux usagers une information globale sur l'ensemble de leurs droits, de pouvoir effectuer un diagnostic global de la situation de l'usager, pour répondre à des questions qu'il ne se pose pas, pour repérer les non-recours potentiels (complets ou partiels), pour orienter les usagers vers les bons interlocuteurs.

*Déroulement*

- une formation spécifique pour les agents d'accueils sur le non-recours (plus particulièrement sur le phénomène du non-recours sur le secteur 6), comment le repérer, les structures présentes sur le secteur 6, leurs missions, les aides mises en place, les procédures
- construction d'un guide de l'accès aux droits pour les professionnels en général du secteur 6
- construction d'outils de diagnostic (repérer les non-recours potentiels) pour les agents d'accueil
- Mise en place de temps de travail régulier entre professionnels afin d'actualiser, de modifier les outils construits. Cela permettrait également un suivi de l'efficacité de ces outils dans la pratique des agents d'accueil et des autres professionnels

*Publics ciblés*

- les agents d'accueil
- les professionnels présents dans les Maisons des habitants

*Evaluation*

- des outils mis en place
- nombre de personnes diagnostiquées ; nombre de personnes repérées en situation de non-recours
- satisfaction des usagers

## V. Intervenants sur le projet

- ◆ Porteur du projet : CCAS.
- ◆ Coordination et animation :
  - Référent "baromètre des professionnels" : Pierre-Loïc CHAMBON
  - Référent "plateforme d'accès aux droits" : Myriam KENDSI
- ◆ Ressources et expertise : ODENORE
- ◆ Comité de pilotage :
  - CCAS : directeur DDSS, directeurs Maisons des habitants secteur 6
  - ODENORE :
  - Ville de Grenoble : Pôle développement des territoires secteur 6, Antenne de mairie secteur 6
  - Conseil général de l'Isère : responsable du service action sociale du territoire de Grenoble

## VII. Budget prévisionnel : les différents postes à prévoir

- ◆ Prestation ODENORE
- ◆ Valorisation personnel CCAS
- ◆ Communication
- ◆ Achat de matériel

### Projet de Baromètre des professionnels sur la question du Non Recours dans le secteur 6 Proposition ODENORE

Cette proposition prend en compte un certain nombre de contraintes évoquées lors de la réunion du 3 février 2010 : ne pas programmer un trop grand nombre de séances afin de ne pas dissuader les acteurs invités ; lancer le projet assez rapidement ; ne pas avoir de séance de part et d'autre de la période estivale (vacances).

**Objectifs du projet :** sensibiliser les acteurs<sup>24</sup> du secteur 6 à la question du non recours ; construire un Baromètre des professionnels afin de mesurer et/ou détecter des situations de non recours sur le secteur 6. Mettre en œuvre ce Baromètre.

Ce projet comprend deux grandes phases : une phase de construction du Baromètre avec les acteurs ; une phase de mise en œuvre du Baromètre par les acteurs : cette seconde phase reste à déterminer dans ses modalités pratiques.

#### Phase 1 : animation de groupe d'acteurs afin produire un Baromètre

Déroulé synthétique des séances<sup>25</sup> : (X – fin juin 2010).

- ❖ Séance 0 : présentation du projet (global et spécifique du Baromètre) à l'ensemble des personnes invitées : co animation ODENORE/ CCAS. (durée à définir)  
Un « dossier » sur le non recours sera distribué à cette occasion (sur la base de la fiche réalisée par Emilie Fruchard par exemple). But : donner des éléments de repérage et de connaissance aux personnes présentes, afin de sensibiliser et amorcer la réflexion sur le thème dans la perspective de la séance 1.
- ❖ Séance 1 : définition de groupes, et travail avec les groupes. (2 heures)  
Il paraît difficile d'animer un groupe de plus de 10 personnes. ODENORE, qui sera en charge de l'animation, peut mettre à disposition 3 animateurs - soit 30 personnes maximum. Sur les séances 1 et 2, le travail se fait par groupe.  
Séance dédiée à une *prise de contact*, aussi bien des personnes entre elles, que de la problématique du non recours : elle vise l'appropriation de la thématique et les échanges.  
Les premiers éléments de « retour d'expérience » sur la question seront notés et organisés.  
Il sera demandé aux acteurs, pour la séance suivante, de mettre à l'épreuve et d'interroger dans leur pratique concrète les éléments apparus lors des échanges : vigilance à la question et repérage, voire collecte, des données exploitables sur la thématique.
- ❖ Séance 2 : mise en commun des éléments récoltés : discussion, débat, croisement des sources de données, réflexions, etc. Il s'agit de parvenir à identifier des éléments concrets afin de les présenter aux 2 autres groupes lors de la séance 3. (2 heures)
- ❖ Séance 3 : mise en commun des éléments récoltés par chaque groupe.  
Il s'agit de produire, in fine, un outil permettant d'apporter des éléments de connaissance et de détection des situations de non recours. (2 heures)

D'après nous, 2 types d'outils peuvent ressortir de ces échanges :

---

<sup>25</sup> Les éléments de méthodologie et de méthode d'animation seront précisés une fois discuté et validé le principe du déroulement.

- un outil fondé sur la perception des acteurs, permettant de repérer, régulièrement, des tendances voire des cas nouveaux ou émergents sur la question de l'accès aux droits. La source serait « subjective » mais aurait l'avantage d'être relativement aisée à mettre en œuvre : idée d'un questionnaire court, auto administré, interrogeant la perception des acteurs sur la thématique.
- Un outil permettant d'interroger les données constituées par les acteurs dans le cadre de leur activité. A ce stade, il est difficile de présager de ce type de données : elles apparaîtront lors des séances de travail. Cela dit, cet outil supposera une mise en œuvre a priori plus lourde, et pose la question du pilotage et du portage du dispositif de collecte de ces données.

**Si cette hypothèse est confirmée et retenue, le Baromètre sera donc un relevé des perceptions et des données venant des acteurs.** Ce relevé sera alimenté par les acteurs (**Fiches de relevé des perceptions et Fiches de recueil de données**), reporté par les porteurs du projet sur une **Feuille matrice générale**.

ODENORE proposera ces Fiches et Feuille, les testera et produira un rapport de présentation du Baromètre finalisé. Ce rapport comprendra également une analyse des informations produites entre septembre et décembre 2010.

Le relevé courant – dans le temps – des perceptions et données est une question essentielle. Il pourra être produit directement par les acteurs, ou bien par ODENORE. Comme indiqué lors d'une réunion préparatoire, l'Observatoire est prêt à rencontrer les acteurs régulièrement pour les alléger au maximum et donc à reporter ces informations dans les Fiches puis dans la Feuille matrice générale, avec une analyse des résultats pour chaque période de collecte.

Dans ce cas, il sera nécessaire d'envisager cette intervention dans la durée, dans la convention de collaboration qu'il reste à finaliser avec le CCAS pour cette action Baromètre.

En termes de calendrier, il semble réaliste de parvenir à mener cette première phase avant l'été. Il nous semble important que les séances 1 et 2 se déroulent dans un intervalle relativement court - de l'ordre de 3 semaines – afin de ne pas perdre la mobilisation et l'attention des acteurs sur la thématique. La Séance 3, qui supposera un travail de synthèse, peut avoir lieu à une date plus tardive.

**Phase 2 : mise en œuvre du Baromètre par les acteurs : modalités pratiques à déterminer.  
Rentrée de septembre 2010.**

## Formulaire de non recours

Document à imprimer et compléter à la main, **ou bien** à renseigner en ligne sur le site internet dédié.

**\*Obligatoire**

DATE \* : .....

### Identification du répondant

1 - Vous êtes ? \*  Habitant  Bénévole  Professionnel

1 bis - Quelle est votre structure d'appartenance ? \*

- AGECSA  le Conseil général  
 une association  la Ville de Grenoble  
 une administration  Autres (précisez) : .....  
 le CCAS

2 - Quel est votre nom ? (Facultatif) Vous pouvez insérer ici votre nom ou celui de votre organisme

.....

3 - Renseignez votre email (Facultatif)

.....

5 - Précisez votre fonction \*

.....

5 bis – Quel est le secteur d'habitation de la-des personne(s) concernée(s) par cette situation ? \*

- Secteur 3  Secteur 5  Secteur 6  Autre

6 – Si vous êtes professionnel ou bénévole, où exercez-vous ? \* Précisez le nom de l'équipement ou du lieu dans lequel se situe votre activité (l'adresse n'est pas demandée). Exemple : MDH, MJC, ...

.....

### Objet du non recours

7 - Quel est l'objet du non recours repéré ? \* (un seul choix)

Prestations financières. On désigne par là des prestations qui relèvent d'un droit. Quelques exemples : prestations familiales, RSA, indemnités de maladie, indemnités de chômage, remboursements de soins, CMU, CMUC, APA, APL, etc.

Aides financières facultatives. Ce sont des aides qu'il faut demander, la plupart du temps par l'intermédiaire d'un travailleur social, et qui sont attribuées selon la décision d'une commission ou d'un responsable de service. Quelques exemples : aides liées au RSA, exonérations fiscales, réductions tarifaires, gratuité de certains services, micro-crédit, allocations mensuelles, fonds d'aide aux jeunes, fonds de solidarité logement, aide juridique, aides de la CAF, aides de la CPAM, etc.

Accès aux services. On entend par "services" toutes les offres qui ne sont pas financières (mais certaines peuvent avoir un coût), qui peuvent émaner de services publics ou d'associations. Quelques exemples : cantines scolaires, soutien scolaire, halte-garderie, loisirs, informations, accompagnement, conseil et aide juridique, services de santé, écrivain public, services de médiation, activités des Maisons des habitants ou des MJC, logement, hébergement, transport, etc.

8 - Avez-vous des commentaires ?

.....

## Principal domaine de non recours

9 - Quel(s) domaine(s) cette situation de non recours touche-t-elle ? \* (plusieurs choix possibles)

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Logement                   | <input type="checkbox"/> École                    |
| <input type="checkbox"/> Hébergement                | <input type="checkbox"/> Péri-scolaire            |
| <input type="checkbox"/> Santé                      | <input type="checkbox"/> Loisirs                  |
| <input type="checkbox"/> Formalités administratives | <input type="checkbox"/> Transport                |
| <input type="checkbox"/> Emploi                     | <input type="checkbox"/> Énergie                  |
| <input type="checkbox"/> Formation                  | <input type="checkbox"/> Justice/Aides juridiques |
| <input type="checkbox"/> Autre (précisez) : .....   |   |

## Type de non recours

10 - Quel est le type de non recours repéré ? \* Un seul choix, au moment où vous identifiez la situation

- La non-connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue  
 La non-demande, quand elle est connue mais pas demandée  
 La non-réception, lorsqu'elle est connue, demandée, mais pas obtenue.

11- Précisez le type de non recours repéré, si besoin

11 bis – Etes-vous certain que cette situation soit du non-recours ?

OUI (non-recours avéré)

NON (non-recours supposé)

## Personnes concernées par le non recours ?

12 - Personnes concernées ? \* Compléter chaque ligne, y compris si 0

	0	1	2	3	Plus de 3
Nb 0 – 17 ans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nb 18 – 25 ans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nb 26 – 59 ans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nb 60 ans et plus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13 - Sexe des personnes concernées ? \* Compléter chaque ligne, y compris si 0

Nombre	0	1	2	3	Plus de 3
Homme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Femme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14 - Si vous souhaitez donner des précisions sur la personne concernée pouvant expliquer son non-recours :

15 – Quelles informations avez-vous données à la personne et quelles propositions lui avez-vous faites ? \*

**16 – Vos Questions, Demandes et Remarques à faire remonter au groupe d'alerte : \***

*Merci d'adresser ce document complété à l'accueil de votre Maison des habitants.*

**Courte note explicative pour les acteurs hors groupe de travail utilisant les Formulaires**

*Recueillir les situations de **non-recours** (lorsque les personnes n'obtiennent pas les prestations financières ou non financières dont elles peuvent prétendre) que vous rencontrez professionnellement a pour finalité de les identifier, les mesurer, les analyser collectivement en alertant, interpellant si possible les services compétents afin de les réduire et d'améliorer l'accès de tous aux droits et services.*

***Période de recueil : du XXX au XXX***

*Pour de plus amples renseignements, contacter : XXX au CCAS de Grenoble.*

*SVP, votre contribution est précieuse.  
Remplir le formulaire et retournez-le au CCAS au fur et à mesure.*

*Merci de votre collaboration*



Annexe 5 : FICHE MISSION SOUMISE A L'AGENCE NATIONALE DU SERVICE CIVIQUE

PROJET FICHE MISSION – AUTEUR : ODENORE (PROGRAMME « UNIDAD »)

LA FICHE DEVRA ETRE SPECIFIEE POUR CHAQUE TERRITOIRE

INTITULE DE LA MISSION : Construction de collectifs pour lutter contre le non-recours aux droits et services.

THEMES : Solidarité

DESCRIPTION DE LA MISSION :

**Le but de la mission** est de créer sur des territoires urbains (ZUS) des collectifs prêts à s'engager dans la lutte contre le non-recours aux droits et services.

Le non-recours renvoie au fait que des personnes ou des familles n'accèdent pas aux prestations, aides, dispositifs, services auxquels elles peuvent avoir accès dans différents domaines (protection sociale et aide sociale, insertion socioprofessionnelle, transports, culture et loisirs, santé, justice, etc.). Le non-recours est à la fois une cause et un effet des inégalités sociales et des processus de précarité et d'exclusion. La lutte contre le non-recours est donc un enjeu majeur de la cohésion sociale. Elle se présente comme un engagement fort pour activer la solidarité instituée par des droits et des services, alors même que cette lutte exige la mise en œuvre d'actions solidaires.

Les collectifs à construire seront composés de professionnels de services sociaux, services publics, de bénévoles d'associations et d'habitants, travaillant ou vivant dans les quartiers.

Les collectifs seront organisés en fonction des objectifs et selon les modalités suivants (à partir de l'expérimentation à l'œuvre sur un territoire pilote : le Secteur 6 « Villeneuve/Village Olympique » de Grenoble) :

> **Objectifs** : 1/ coproduire avec les professionnels, bénévoles et habitants réunis *un inventaire et une analyse des situations de non-recours rencontrées* par chacun : coproduire une culture commune du non-recours ; 2 / mettre en place à partir de ces connaissances partagées *des actions* : a) *de prévention* du non-recours auprès de populations apparaissant comme particulièrement vulnérables par la mise en place de réunions d'information, d'accueils renforcés, de personnes relais à l'échelle d'un voisinage ; etc. ; b) *d'interpellation* des acteurs institutionnels concernés (organismes sociaux, sociétés de transports collectifs, bailleurs sociaux, etc.), en particulier avec le relai d'acteurs comme les délégués départementaux du Médiateur de la République.

> **Modalités** : 1/ rassembler les acteurs sur les territoires à partir de l'organisation de rencontres/débats sur le non-recours ; 2/ mettre en place des groupes de travail visant à identifier les situations de non-recours rencontrées au travers d'un outil de suivi, de façon à centraliser l'information que les acteurs peuvent faire remonter dans les collectifs ; 3/ analyser collectivement – poursuite des groupes de travail – les situations pour mettre en œuvre les actions d'intervention immédiate, de prévention et d'interpellation.

- **L'objectif de la mission** est que le/la volontaire participe à la construction de ces collectifs en s'engageant comme :

**1/ acteur/trice de l'équipe de mise en œuvre**, donc associé(e) à part entière (capacité de proposition fortement attendue) à l'ensemble du processus de construction des collectifs (avec les référents du projet désignés par les structures partenaires et les membres de l'équipe de l'Observatoire des non-recours aux droits et services – ODENORE – responsable de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre du programme « Université pour l'accès aux droits » – UNIDAD – réalisé avec le soutien de la Région Rhône-Alpes : cf. Annexe) ;

**2/ intermédiaire « de pointe »** entre l'équipe de mise en œuvre et les participants aux collectifs, c'est-à-dire en intervenant dans l'accompagnement des participants pour faciliter leur implication active et durable dans les collectifs ;

**3/ mobilisateur d'habitants** pour que les collectifs bénéficient de leurs expériences et de leur parole, ce qui signifie une implication dans des démarches d'« aller vers » les personnes et familles identifiées en situation(s) de non-recours par les participants institutionnels ou associatifs (sur le mode du porte-à-porte et du contact personnel expérimenté en matière de participation électorale en France et surtout aux Etats-Unis).

EN QUOI CETTE MISSION EST-ELLE COMPLEMENTAIRE DES ACTIVITES CONFIEES AUX MEMBRES DE L'EQUIPE DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET ?

L'intégration du/de la volontaire dans l'équipe de mise en œuvre se fera à partir d'une implication à chaque étape du travail qu'il soit de préparation, de réalisation et de restitution. Le/la volontaire est donc engagé(e) dans le partage des tâches portées par l'ensemble des membres de l'équipe. En aucun cas, il/elle n'agit seul(e) : son travail est suivi en permanence, il /elle est accompagné(e) parfois dans sa mission par un autre membre de l'équipe ; dans la mesure du possible, il serait souhaitable de pouvoir collaborer avec 2 jeunes en Service Civique sur chaque site.

La mission du/de la volontaire est complémentaire aux interventions des autres membres de l'équipe de mise en œuvre ; elle trouve son relief particulier au travers des rôles d'« intermédiaire » et de « mobilisateur » qui lui sont confiés. C'est pour cela que les profils souhaités doivent permettre l'accomplissement de tâches de communication/explication, de pédagogie/encouragement. Cela requiert notamment des qualités humaines, une capacité d'empathie, mais aussi dans certains cas des compétences linguistiques (connaître l'Arabe, le Turc, ou une autre langue d'origine serait également un atout).

MOYENS HUMAINS ET MATERIELS MOBILISES POUR LA REALISATION DE LA MISSION :

Le/la volontaire est nécessairement intégré(e) à l'équipe de mise en œuvre (structure partenaire/ODENORE). Il/elle est accueilli(e) par la structure partenaire (avec mise à disposition d'un poste de travail équipé) et est en relation étroite avec l'ODENORE. Il/elle participe aux réunions régulières sur chaque site et est associé(e) aux réunions de pilotage du suivi du programme UNIDAD et convié(e) aux activités de l'ODENORE : « Rencontres du jeudi » (5/an), aux Journées annuelles, au séminaire animé par l'Observatoire dans le cadre du master Villes/Territoires/Solidarités à l'IEP de Grenoble, aux échanges réguliers avec des chercheurs-intervenants sociaux québécois du CREMIS à Montréal travaillant dans des dispositifs d'analogie dits d'« outreach ». Les frais de déplacement seront pris en charge par le programme UNIDAD.

MODALITES DE LA PHASE DE PREPARATION DE LA MISSION :

Cette phase est cruciale ; le retour d'expériences concernant le site pilote indique plusieurs attentes, auxquelles l'équipe de mise en œuvre doit répondre :

- Explication illustrée du non-recours : discussion nourrie avec les membres de l'ODENORE.
- Présentation de la démarche sur le site pilote : explication concrète des différentes étapes avec l'équipe de mise en œuvre du site, notamment avec les deux stagiaires qui ont été impliqués dans la démarche.
- Prise de contact suffisante avec les membres des structures partenaires et observation préalable des sites (également avec les membres de l'ODENORE) ;
- Formation préalable au sein de l'équipe de mise en œuvre sur le comment « aller vers » les acteurs : élus, professionnels, associations, habitants.
- Prise en main d'un « document repère » (actualisé au fur et à mesure) : coordonnées des différents acteurs.

COMPETENCES MINIMA REQUISES POUR LA MISSION :

Lire et écrire, savoir prendre des notes et rédiger des comptes rendus simples et brefs sur ordinateur + mails, aussi capacités à prendre la parole en public

LIEU DE LA MISSION :

DUREE DE LA MISSION : 12 mois (renouvelables 6 mois)

DATE DE DEBUT ET DE FIN :

MODALITES MISES EN ŒUVRE POUR PERMETTRE AUX JEUNES VOLONTAIRES D'AVOIR UNE EXPERIENCE DE MIXITE SOCIALE ?

Ces modalités sont dans la construction même du projet, dans :

- Le choix de jeunes non issus de quartiers prioritaires pour intervenir dans ces quartiers et s'engager « en duo » avec un autre jeune issu d'autres quartiers (est ce qu'on veut un jeune du quartier sur les 2 ?) et a priori d'autres milieux sociaux ; que les uns et les autres soient engagés dans des études ou pas.
- Le travail en collaboration, où l'esprit d'initiative, la prise de parole, le sens critique et de proposition sont systématiquement mis en avant, dans les relations avec différents types de professionnels.
- Les rôles confiés, d'intermédiaire et de mobilisateur, qui produisent rencontres et prise en compte de personnes et de situations plus ou moins étrangères aux milieux, vécus et expériences des jeunes volontaires.
- Le but poursuivi auquel le/la volontaire contribue : participer à la construction d'une action collective qui n'intéresse pas ses intérêts propres mais ceux d'acteurs réunis dans l'objectif d'agir pour l'accès de tous aux droits, soit un principe majeur de la solidarité.

Annexe 6 : **OUTILS D'ANIMATION DES GROUPES DE TRAVAIL (SEANCES DE LANCEMENT)**

**SEANCE 1 : SITUATIONS DE NON-RECOURS (NR)**

<p><b>Institution /Association</b> .....</p> <p><b>Profession/Rôle/Mission</b> .....</p> <p style="text-align: center;"><b><u>Question 1</u></b></p> <p><b><u>Quelle est la dernière situation de NR que vous avez rencontrée ?</u></b></p>	<p><b>Sur quoi portait cette situation ?</b> (non-recours à quoi ?)</p> <p><b>A quel type de NR renvoie-t-elle ?</b> (Non connaissance, non demande, non réception)</p> <p><b>Qui était concerné ?</b> (une personne, un ménage, un H, une F, père, mère.....)</p> <p><b>Quand l'avez-vous repérée ?</b></p> <p><b>Comment l'avez-vous repérée ?</b></p> <p><b>Qu'avez-vous fait ?</b></p>
---	--

<p><b>Institution /Association</b>  .....</p> <p><b>Profession/Rôle/Mission</b>  .....</p> <p><b>Question 2</b>  <u>Quelle situation de NR</u>  <u>rencontrez-vous le plus</u>  <u>souvent ?</u></p>	<p><b>Quel type de NR ?</b> (Non connaissance, non demande, non réception)</p> <p><b>Sur quoi porte cette situation ?</b> (NR à quoi ?)</p> <p><b>Qui est principalement concerné ?</b> (une personne, un ménage, un H, une F, père, mère.....)</p> <p><b>Comment l’avez-vous repérée ?</b></p> <p><b>Que faites vous généralement ?</b></p>
--	--

**SEANCE 2 : REPERAGE ET INFORMATIONS DISPONIBLES**

<p><b>Institution/Association</b> : .....</p> <p>.....</p> <p><b>Profession/Rôle</b> : .....</p> <p>.....</p> <p align="center"><b><u>Question 1</u></b></p> <p align="center"><b><u>Comment repérez-vous les situations de non recours ?</u></b></p>	<p>A l'occasion :</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 70%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Uniquement</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Le + souvent</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Jamais</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="padding: 5px;">                     D'un contact direct avec la personne :                          Lors d'une discussion informelle                          Lors d'un accueil                          Lors d'un contact téléphonique                          Autre :                 </td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">                     Sur l'indication d'un tiers :                          signalement par autre service ou association                          bouche à oreille avec d'autres professionnels                          bouche à oreille avec des habitants                          Autre :                 </td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">                     En étudiant un dossier individuel, en l'absence de la personne :                 </td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">                     Autre : .....                      .....                      .....                 </td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Ce repérage donne-t il lieu à une trace : écrite, informatique, autre ?</p> <p>Si non, serait il possible de construire une trace ? Comment ?</p>		Uniquement	Le + souvent	Jamais	D'un contact direct avec la personne : Lors d'une discussion informelle Lors d'un accueil Lors d'un contact téléphonique Autre :				Sur l'indication d'un tiers : signalement par autre service ou association bouche à oreille avec d'autres professionnels bouche à oreille avec des habitants Autre :				En étudiant un dossier individuel, en l'absence de la personne :				Autre : ..... ..... .....			
	Uniquement	Le + souvent	Jamais																		
D'un contact direct avec la personne : Lors d'une discussion informelle Lors d'un accueil Lors d'un contact téléphonique Autre :																					
Sur l'indication d'un tiers : signalement par autre service ou association bouche à oreille avec d'autres professionnels bouche à oreille avec des habitants Autre :																					
En étudiant un dossier individuel, en l'absence de la personne :																					
Autre : ..... ..... .....																					

<p><b>Institution/Association</b> :.....  .....</p> <p><b>Profession/Rôle</b> : .....</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;"><b><u>Question 2</u></b></p> <p><b><u>Quelles informations sur le non recours pourriez-vous apporter dans un « pot commun » ?</u></b></p>	<p><b>Quels types d'information pourriez-vous faire remonter ?</b> (cas individuels rencontrés ; information entendue sur des situations de non-recours ; ressentis personnels, ....)</p> <p><b>Quelle serait la bonne fréquence pour une « remontée d'informations » ?</b></p> <p><b>Quelle forme pourrait prendre cette « remontée d'informations » ?</b> (remplissage d'une fiche par vous ; être questionné régulièrement ; participer à groupe de veille ; .....</p> <p><b>Quelle forme aurait votre préférence ?</b></p>
---	--

## Annexe 7 : RECAPITULATIF DE L'ENSEMBLE DES SEANCES SUR LES SITES

Séances / Territoires	Grenoble secteur 6	Grenoble secteur 5	Grenoble secteur 3	Pont de Claix
<b>Séance plénière</b>	<b>15/04/2010</b> : Environ 60 personnes. Présentation d'UNIDAD, du NR et calendrier.	<b>26/01/2012</b> : 45 personnes. Présentation d'UNIDAD, du NR et calendrier.	<b>09/02/2012</b> : présentation d'UNIDAD, du NR et calendrier.	<b>12/01/2012</b> : 14 personnes. 1 <sup>ère</sup> présentation d'UNIDAD <b>06/03/2012</b> : 20 personnes. Présentation d'UNIDAD, du NR et calendrier.
<b>Séance 1</b>	<b>29/04/2010</b> : 48 personnes. Les situations de NR rencontrées par le groupe à partir de 2 questions, la dernière situation rencontrée et la plus fréquemment rencontrée.  Présence uniquement de professionnels.	<b>29/03/2012</b> : idem. 19 personnes.	<b>01/03/2012</b> : idem. Professionnels + Représentants d'associations d'habitants.	<b>26/04/2012</b> : 10 personnes. idem
<b>Séance 2</b>	<b>11 et 20/05/2010</b> : 35 personnes. Quels repérages de ces situation et quelle information disponible à partir de 2 questions, comment les repérer et quelle information avez-vous ?	<b>26/04/2012</b> : idem. 25 personnes. Regroupement des 2 collectifs, celui du baromètre et celui de Stop misère. Professionnels + habitants. Zoom sur les personnes âgées.	<b>15/03/2012</b> : idem <b>05/04/2012</b> : restitution des 3 ateliers en grand groupe.	<b>26/04/2012</b> : 11 personnes. idem
<b>Séance 3 (plénière)</b>	<b>10/06/2010</b> : Restitution en grand groupe.	<b>24/05/2012</b> : 14 personnes. Rappel fusion des 2 groupes. Situations de NR des personnes âgées, examen du Formulaire NR utilisé par le secteur 6.	<b>03/05/2012</b> : présentation de l'outil du secteur 6 + réactions. Décision de travailler en amont sur un groupe de parole avant l'écrit.	<b>12/06/2012</b> (plénière) : 11 personnes. Le travail mené sur PDC. Quelles suites à valider par le CCAS ?
<b>Séances supplémentaires</b>	<b>27/01/2011</b> : <b>03/02/2011</b> : <b>24/03/2011</b> : <b>19/04/2011</b> : <b>12/05/2011</b> : <b>28/06/2011</b> : 19 personnes. Permettre aux participants de rendre compte de	<b>03/07/2012</b> : 11 personnes. Avancement du livret pour personnes âgées. Echanges autour du formulaire NR.  <b>04/10/2012</b> : 11 personnes. Finalisation du livret « mémo pour les habitants de + de 60 ans ». Novembre/décembre		<b>30/10/2012</b> : 10 personnes. Rappel UNIDAD pour les nouveaux à l'aide du diaporama présenté lors de la plénière de juin. Echange sur le formulaire pour l'adapter à PDC. A remplir par d'autres professionnels que ceux du groupe uniquement



	<p>leur relevé de situations. Sur quels cas récurrents peut-on agir ?</p> <p><b>27/10/2011</b> : 14 personnes</p> <p><b>01/12/2011</b> :</p> <p><b>15/12/2011</b> :</p> <p><b>07/02/2012</b> : 9 personnes. Questions sur le recueil des cas.</p> <p><b>03/04/2012</b> : 15 personnes. Etat des avancées (SEMITAG, bornes CAF, GEG, automaticité...). La question de l'information (des publics et des professionnels).</p> <p><b>05/06/2012</b> :</p>	<p>12 : recueil des situations avec le formulaire NR par les professionnels du groupe et hors groupe.</p>		<p>auprès d'habitants de PDC du 26/11/12 au 21/12/12.</p> <p><b>06/12/2012</b> : point d'étape sur le recueil de situation avec formulaire papier PDC.</p>
<b>Comités de Pilotage</b>	<p><b>06/10/2011</b> : calendrier à fixer pour les acteurs +retour sur la rencontre du 28/06/11.</p>			<p><b>14/02/2012</b> : lancement d'UNIDAD. Organisation.</p> <p><b>04/06/2012</b> :</p> <p>Rappel du terrain et des séances. Ré-engagement du CCAS.</p>
<b>Comités Techniques Grenoble ou 4 territoires</b>	<p><b>06/10/2011</b> : 9 personnes. Positionnement et engagement de chaque territoire par rapport au NR. Echirolles reculera son démarrage.</p> <p><b>28/11/2011 (Grenoble)</b> : 14 personnes. Organisation pour le lancement des 2 autres secteurs de Grenoble.</p> <p><b>25/06/2012</b> : 15 personnes. Le point sur les 4 territoires. La note intermédiaire. Le CP à prévoir.</p> <p><b>01/2013</b> : présentation du rapport final</p>			

## Annexe 8 : FORMULAIRE DU NON-RECOURS UTILISE SUR LE SITE PONTOIS

*Ce recueil de cas de non-recours (NR) que vous rencontrez professionnellement a pour finalité d'identifier, mesurer, analyser collectivement les situations de NR des habitants de PDC en alertant, interpellant si possible les services compétents afin d'améliorer l'accès aux droits et services de tous.*

**Période de recueil : du 26/11 au 21/12/12.**

*Pour de plus amples renseignements, contacter : XXXXX, Centre social Irène Joliot Curie,  
27 avenue Antoine Girard, 38800 Pont de Claix, 04 76 XX XX XX,  
[xxxxxxx@ville-pontdeclaix.fr](mailto:xxxxxxx@ville-pontdeclaix.fr)*

*SVP, retournez-lui au fur et à mesure les formulaires complétés  
Merci de votre collaboration*

## Formulaire de non recours

DATE : .....

### Identification du répondant

1 - Vous êtes ?

Bénévole

Professionnel

2 - Quelle est votre structure d'appartenance ?

le PIMMS

une association

une administration

le CCAS

le Conseil général

la Ville de Pont de Claix

Autres (précisez) : .....

3 - Quel est votre nom ? Vous pouvez insérer ici votre nom ou celui de votre organisme

4 - Renseignez votre email

5 - Précisez votre fonction

6 - Si vous êtes professionnel ou bénévole, où exercez-vous ? Précisez le nom de l'équipement ou du lieu dans lequel se situe votre activité (l'adresse n'est pas demandée). Exemple : MDH, MJC, ...

### Type de non recours

7- Quel est le type de non recours repéré ? **Un seul choix**, au moment où vous identifiez la situation

La non-connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue

La non-demande, quand elle est connue mais pas demandée

La non-réception, lorsqu'elle est connue, demandée, mais pas obtenue (ex : refus de guichet, résultat de demande jamais revenue au demandeur...)

## Objet du non recours

### 8- Quel est l'objet du non recours repéré ? *Un seul choix*

Prestations et aides financières. Soit légales relevant d'un droit, soit facultatives relevant d'une décision de commissions. Quelques exemples : prestations familiales, RSA, indemnités de maladie, indemnités de chômage, remboursements de soins, CMU, CMUC, APA, APL, Fonds de solidarité logement, aides de la CAF, Fonds d'Aide aux Jeunes,...

Accès aux services. On entend par "services" toutes les offres qui ne sont pas financières (mais certaines peuvent avoir un coût), qui peuvent émaner de services publics ou d'associations. Quelques exemples : cantines scolaires, soutien scolaire, halte-garderie, loisirs, informations, accompagnement, conseil, services de santé, écrivain public, services de médiation, activités des Centres sociaux, de la MJC, logement, hébergement, transport, etc.

## Principal domaine de non recours

### 9 - Quel(s) domaine(s) cette situation de non recours touche-t-elle ? *Plusieurs choix possibles*

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Logement                   | <input type="checkbox"/> École                    |
| <input type="checkbox"/> Hébergement                | <input type="checkbox"/> Péri-scolaire            |
| <input type="checkbox"/> Santé                      | <input type="checkbox"/> Loisirs                  |
| <input type="checkbox"/> Formalités administratives | <input type="checkbox"/> Transport                |
| <input type="checkbox"/> Emploi                     | <input type="checkbox"/> Energie                  |
| <input type="checkbox"/> Formation                  | <input type="checkbox"/> Justice/Aides juridiques |
| <input type="checkbox"/> Autre (précisez) : .....   |   |

### 10 - Commentaires brefs si nécessaire?

### 11 bis – Etes-vous certain que cette situation soit du non-recours ?

OUI (non-recours avéré)

NON (non-recours supposé)

## Personnes concernées par le non recours ?

### 12 - Personnes concernées ?

	1	2	3	Plus de 3
Nb 0 – 17 ans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nb 18 – 25 ans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nb 26 – 59 ans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nb 60 ans et plus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 13 - Sexe des personnes concernées ?

Nombre	1	2	3	Plus de 3
Homme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Femme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 14 – Quartiers de résidence des personnes concernées

120 Toises  Arc en ciel  Elfes  Grand Galet  Iles de Mars  Jean Moulin  Le Bourg   
Olympiades

### 15 – Si nécessaire, précisions brèves sur la personne concernée pouvant expliquer son non-recours

**16 – Quelles informations avez-vous données à la personne et quelles propositions lui avez-vous faites ?**

**17 – Vos Questions, Demandes et Remarques à faire remonter au groupe de travail Non-Recours**

**Annexe 9 : MEMO POUR LES PERSONNES DE + DE 60 ANS. SERVICES. STRUCTURES. ANIMATIONS.**

Production du secteur 5 de Grenoble. Ce document est en pièce jointe à ce Rapport final.